

CA1
XC 70
-2009
A13



3 1761 11970318 9



HOUSE OF COMMONS
CANADA

THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*: FIRST STEPS TOWARDS RENEWAL

**Report of the Standing Committee on
Access to Information, Privacy and Ethics**

**Paul Szabo, MP
Chair**

JUNE 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliament of Canada Web Site: <http://www.parl.gc.ca>

Additional copies may be obtained from Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943

Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757

publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca

<http://publications.gc.ca>

**THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*:
FIRST STEPS TOWARDS RENEWAL**

**Report of the Standing Committee on
Access to Information, Privacy and Ethics**

**Paul Szabo, MP
Chair**

JUNE 2009

40th PARLIAMENT, 2nd SESSION





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto



<https://archive.org/details/31761119703189>

STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS



Russ Hiebert
Conservative
Vice-Chair



Paul Szabo
Liberal
Chair



Bill Siksay
New Democratic Party
Vice-Chair



Kelly Block
Conservative



Bob Dechert
Conservative



Earl Dreesen
Conservative



Carole Freeman
Bloc Québécois



Pierre Poilievre
Conservative



Michelle Simson
Liberal



Ève-Marie Thériault
Bloc Québécois



Borys Wrzesnewskyj
Liberal

STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

CHAIR

Paul Szabo

VICE-CHAIRS

Russ Hiebert

Bill Siksay

MEMBERS

Kelly Block

Earl Dreeshen

Pierre Poilievre

Ève-Mary Thériault

Bob Dechert

Carole Freeman

Michelle Simson

Borys Wrzesnewskyj

CLERK OF THE COMMITTEE

Jacques Maziade

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Élise Hurtubise-Loranger

Alysia Davies

THE STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

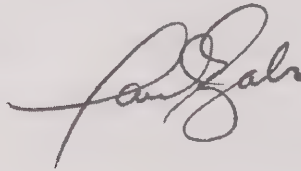
Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the subject of *Access to Information Act* Reform and has agreed to report the following:

CHAIR'S FOREWORD

As Chair of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, I want to thank the permanent members of the Committee and the other Members of Parliament who participated in the hearings for their support and efforts in discharging our collective responsibilities.

As well, no Parliamentary Committee can function properly without the experience, expertise and support of House of Commons and Library of Parliament personnel. Our clerk, research analysts, translators and other technical and support personnel were invaluable in helping us to organize our hearings. I am extremely grateful for their efforts related to this important study.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paul Szabo', written in a cursive style.

Paul Szabo, MP
Chair

TABLE OF CONTENTS

Background.....	1
Evidence	2
Observations and Recommendations	2
Other Possible Areas of Reform	20
Proactive Web-Based Disclosure of Government Documents.....	20
Obligation to Document Government Decisions	23
Restoration of CAIRS	24
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	27
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	31
SUPPLEMENTARY REPORT OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY	33
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	35
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	37
APPENDIX C: STRENGTHENING THE <i>ACCESS TO INFORMATION ACT</i> TO MEET TODAY'S IMPERATIVES.....	39

THE *ACCESS TO INFORMATION ACT*: FIRST STEPS TOWARDS RENEWAL

Background

In the wake of the publication of his special report on systemic issues affecting the access to information regime,¹ the Information Commissioner, Robert Marleau, presented the Committee with 12 recommendations aimed at modernizing the *Access to Information Act* (ATIA). In the Commissioner's opinion,

The *Access to Information Act* must be strengthened to meet today's imperatives. While it is recognized that the Act is sound in terms of its concept and balance, work is urgently needed to modernize it from a legislative perspective and to align it with more progressive regimes both nationally and internationally. Canadians expect a common set of access rights across jurisdictions.²

He made it clear, however, that the 12 recommendations are only the starting point for a more comprehensive reform of the ATIA:

I want to stress that the list of recommendations represents an important first step in meeting the challenge of modernizing the Act. The list is by no means exhaustive. The recommendations only tackle the most pressing matters.³

The ATIA has been the subject of a number of reform proposals since its passage in 1983. Nor is this the first ATIA reform proposal to be the subject of a study by the Committee: barely a week before the 38th Parliament was dissolved, the Committee tabled a report to the House of Commons recommending that the Minister of Justice consider introducing a bill based on the provisions in the *Open Government Act*, proposed by the then Information Commissioner, John Reid.

1 Special report: *Report Cards 2007-2008 and Systemic Issues Affecting Access to Information in Canada*, February 2009, http://www.infocom.gc.ca/specialreports/2007-2008_special_report-e.asp.

2 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp.

3 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1540).

Evidence

The Commissioner appeared before the Committee twice in the course of its study, once at the beginning and a second time at the very end. The Committee also heard from a number of witnesses with views on the changes proposed by the Commissioner, including a variety of people who work in the area of access to information: Stanley Tromp, Murray Rankin, Michel Drapeau, Marc-Aurèle Racicot, Duff Conacher, Vincent Gogolek from the Freedom of Information and Privacy Association of British Columbia (FIPA) and Ken Rubin. The Information and Privacy Commissioner of British Columbia, David Loukidelis, appeared before the Committee, as did the legal counsel for the New Brunswick Office of the Ombudsman, Christian Whalen. The Committee concluded its hearings with the appearance of the Minister of Justice, the Honourable Rob Nicholson, followed by representatives of the Canadian Bar Association (CBA), David Fraser, Priscilla Platt and Gaylene Schellenberg.

Observations and Recommendations

The Committee heard a variety of evidence about each of the Information Commissioner's 12 recommendations, and would like to put its observations and conclusions before the government.

Recommendation No. 1: That Parliament review the *Access to Information Act* every five years.

The Commissioner justified this recommendation as follows:

First, I recommend that the Act be amended to require a review by Parliament every five years. This schedule will provide an opportunity for parliamentarians to identify systemic issues, consider best practices in other jurisdictions and recommend changes to legislative or administrative structures.⁴

He pointed out that the Committee is free to review the Act at any time,⁵ but that a statutory mandated review would ensure that this exercise is conducted at least once every five years.⁶ A large majority of the witnesses heard by the Committee supported this recommendation, including Christian Whalen of the New Brunswick Office of the Ombudsman:

4 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1540).

5 Ibid. (1545).

6 Ibid. (1640).

The experience in New Brunswick and federally in Canada amply demonstrates the need for that type of system. [...] I think invariably what you see in practice in Canada and around the world is that governments-in-waiting are always interested in law reform in this area, and it's something that dissipates, unfortunately, often very quickly after they come into power. I think a regularly mandated parliamentary review is a necessary check against that tendency.⁷

The Canadian Bar Association agreed that the ATIA should be reviewed regularly to ensure that it follows the evolution of federal institutions and new technologies:

As the ATIA is the most important vehicle for citizen access to government records, Parliament has an ongoing responsibility to ensure the legislation is serving the country as efficiently as possible. In our view, this requires regular review of the law. If the review finds the ATIA is keeping pace with changes in government and society, no changes will be required. It is appropriate to consider the question at least every five years.⁸

Witnesses Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot did not support the recommendation, on the grounds that the Committee is already mandated to review the Act under section 75 of the Act.⁹

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 2: That all persons have a right to request access to records pursuant to the *Access to Information Act*.

Currently the Act provides that only Canadian citizens and permanent residents of Canada can make an access to information request. The *Access to Information Act Extension Order, No. 1*¹⁰ expands this right of access to any individual or corporation in Canada. The Commissioner would prefer the Act to provide for a universal right of access:

7 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Christian Whalen, April 22, 2009 (1625)

8 Brief from the Canadian Bar Association, *Access to Information Act Reform*, pp. 2-3.

9 Section 75(1) of the ATIA: "The administration of this Act shall be reviewed on a permanent basis by such committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament as may be designated or established by Parliament for that purpose."

10 Access to Information Extension Order, No. 1, SOR/89-207, section 2.

In an environment of increasing globalization, people require access to information regardless of their physical presence. It's becoming difficult to sustain the concept of limited access. It prevents our regime from moving to the Internet age, which ultimately affects timeliness. It also increases costs by adding intermediaries. Therefore, I recommend that the right of access be provided to all.¹¹

In the view of a number of the witnesses, the requirement for residency or even presence in the country is an equally easily evaded one, since a non-resident can simply make the request via a third party or an information broker who does happen to be in Canada:

[W]hen you have a citizenship or residency restriction, they're relatively easily circumvented. You can always find somebody who qualifies who will make the request for you. And I'm not sure how you would police or enforce compliance with that restriction.¹²

Some witnesses pointed out that other Commonwealth countries, including Australia, New Zealand, Ireland and the United Kingdom, have no residency requirement and that it would be desirable for Canada's legislation to be in tune with theirs.¹³ The United States and Mexico have no residency requirement either.¹⁴

What would be the impact of such a change in the law? According to the Commissioner, the countries that do not have a residency criterion have not experienced a significant jump in the volume of demand: "The major difference is that individuals are permitted to make requests directly rather than through agents."¹⁵

Witnesses Drapeau and Racicot were not opposed to amending the Act in this way, but expressed doubts about the timeliness of making the change as matters stand:

The system is so swamped now as not to work. Why would we want to be an embarrassment on the world scene by saying, "Come on board. Put in your request. And by the way, you, Canadian, go to the back of the queue, because we're now swamped"? The institution can't respond.¹⁶

11 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1540).

12 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Loukidelis, March 11, 2009 (1710)

13 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Murray Rankin, March 11, 2009 (1610).

14 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1610).

15 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp.

16 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Michel Drapeau, March 30, 2009 (1625).

Universal access is not, in their opinion, one of the most pressing problems in search of a solution.¹⁷

Committee Response: The Committee supports this recommendation but strongly encourages the Minister to consider what cost-recovery options could be used to defray the costs of opening the process to foreign users and for all commercial users who resell the information for profit.

Recommendation No. 3: That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with order-making power for administrative matters.

This recommendation is taken from a 1987 report by the Standing House of Commons Committee on Justice and the Solicitor General entitled *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*. In this report, the Justice Committee recommended a hybrid model that would retain the Commissioner's ombudsman role with respect to denial of access while giving him quasi-judicial powers to facilitate prompt settlement of administrative matters. Administrative matters are those involving deadlines, extensions, fees and fee waivers; they constitute about 50% of the work of the Office of the Commissioner.¹⁸

In his testimony, the Commissioner said that the change would make it possible to correct a shortcoming in the ATIA that allows only complaints on a refusal of access to information to go before the Federal Court, while administrative complaints do not benefit from the same right of recourse:

On the one hand, there is a bit of a flaw in the legislation under section 30. You can go to court for refusals if you're not satisfied, but there is no recourse for an administrative review, other than a complaint to me. And if you're not satisfied with my results, if I say this extension is perfectly reasonable, you have no recourse. At the same time, if I say to the department that it's not reasonable and I recommend X, and they don't do it, I have no recourse. So the recommendation would fix part of that and bring, I think, more structure and discipline to the use of extensions and on other administrative issues.¹⁹

The Commissioner is thus suggesting making up for lack of recourse to the Federal Court, in the case of complaints of an administrative nature, by giving him order-making power. A large majority of the witnesses heard by the Committee supported this

17 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Marc-Aurèle Racicot, March 30, 2009 (1625).

18 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1540).

19 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1600).

recommendation. David Loukidelis, British Columbia's Information and Privacy Commissioner, supported the Commissioner's recommendation on the basis of his office's experience:

Speaking only to the situation and experience in British Columbia, we have found, over the 16 years of our office's experience, that order-making power has served, in fact, to encourage dispute resolution. Using mediation, we consistently resolve some 85% to 90% of the access appeals that come to our office.²⁰

Duff Conacher of Democracy Watch echoed Mr Loukidelis by pointing out the effectiveness of such a system:

The experience in Ontario, BC and Quebec has shown that this is a major change that changes the way the system works, because essentially, information institutions know that very quickly they can face a binding order to release documents, so they are less resistant to releasing them in the first place.²¹

A number of Canadian provinces have an access to Information Commissioner who has full order-making powers for both matters of an administrative nature and for refusals to disclose. Several witnesses told the Committee that they would like the Information Commissioner of Canada to have such full order-making powers.

Vincent Gogolek of B.C.'s FIPA testified that his organization was "disappointed" with the decision of former Commissioner John Reid not to include full order-making powers for the federal Commissioner in his proposed *Open Government Act* and noted that the addition of this element to the bill would be "the way forward" in his view.²² He further testified that he would add it to Commissioner Marleau's recommendations as well:

FIPA believes it is essential that the commissioner have full order-making power, not just the power to make orders regarding administrative matters. Order-making power is essential to ensure the proper functioning of the ATI Act. The information commissioners in four provinces have this power, and those systems work far better than the current federal regime.

Commissioner Reid expressed the view that order-making power would change the nature of his office. He was right, and FIPA believes this would be a positive change. By seeking the power to make orders on administrative matters, Commissioner Marleau has apparently accepted this change in the nature of his office. FIPA recommends against taking a half measure when full order-making power is clearly what's needed.²³

20 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Loukidelis, March 11 (1545).

21 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Duff Conacher, March 30 (1545).

22 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Vincent Gogolek, April 1, 2009 (1540).

23 Ibid., (1545).

Ken Rubin also proposed full order-making powers as part of his own draft bill that he presented to the Committee.²⁴ Both he and Mr. Gogolek testified that all of the provincial Commissioners who have order-making powers continue to use mediation and ombudsperson-type tools as well, so they did not view it as substituting how complaints are dealt with, but rather as adding additional teeth to the existing regime.²⁵ Mr. Gogolek added that this would reduce the workload burden on the Courts by allowing people to get an affordable remedy directly from the Commissioner.²⁶

Christian Whalen, of the New Brunswick Office of the Ombudsman, which uses a similar model to the current federal Commissioner, noted that their Office had actually recommended moving to a model with full order-making powers, due to some of the issues they had encountered with the ombudsperson model. He stated that in his view this would be a “natural and desirable next step” at the federal level as well.²⁷

Murray Rankin testified that he believes full powers are necessary for an effective access statute:

To me, a statute that does not have full order-making power is a bird with one wing, and a crippled bird at that. [...] To me, this is an absolutely integral part of the statute. Most meaningful statutes, if not all meaningful statutes I'm aware of, have the ability for someone to order the government, after due deliberation, to release the record. In the United States that's the courts, and in most provinces, five of them at least, it is the commissioner who has final decision-making authority—always, I hasten to add, subject to ordinary laws of judicial review of jurisdictional error or other errors that the commissioner might make along the way.²⁸

Stanley Tromp also recommended full order-making powers, and noted that 16 other countries have given such powers to their access to Information Commissioners, including Mexico, India, New Zealand, Scotland and the United Kingdom.²⁹

However, Michel Drapeau did not agree with this recommendation and noted that the ombudsperson model was chosen under the original legislation and subsequently exported to a number of countries. He also testified:

24 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Ken Rubin, April 1, 2009 (1555).

25 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Vincent Gogolek and Ken Rubin (1605 to 1610 and 1615).

26 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Vincent Gogolek (1620, 1635 and 1705).

27 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Christian Whalen, April 22, 2009 (1625).

28 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Murray Rankin, March 11, 2009 (1625).

29 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Stanley Tromp, March 11, 2009 (1555 and 1630).

The point I want to make is that order-making power is not a panacea. It's not the end of the road. It doesn't mean that you'll have compliance. You are now opening a new door where the institution or the requester will say, "Let me go to court now, because I'm not happy with this." So you go full circle. What have we done now? What have we accomplished?

In the meanwhile, you have dramatically and drastically transformed the role of the ombudsman into a judicial officer. He's going to be in his office; he's going to be acting at administrative tribunals. He will no longer have persuasive power. He will no longer have the very vast powers that he now has. Probably in the process you're going to be asking requesters to engage the services of lawyers, because there will be an administrative law process that we now have to go through.³⁰

The Minister of Justice voiced some concerns about this recommendation too. In his opinion, it could result in the Federal Court's resources being increasingly tied up by institutions wanting to dispute the Commissioner's decisions on administrative matters.³¹

The CBA approved the recommendation but raised the question of possible recourse from a decision by the Commissioner:

There are implications to providing order-making powers to the Commissioner. If those powers are granted, recourse to the courts, either by appeal or judicial review, should also be addressed. Under the ATIA, the Federal Court holds *de novo* hearings in respect of the Commissioner's recommendations, but that would be inappropriate for a binding order.³²

According to the CBA it would be necessary to clarify what recourse could apply following a binding order by the Commissioner.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 4: That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with discretion on whether to investigate complaints.

Currently, the *Access to Information Act* requires the Information Commissioner to investigate all complaints received. Recommendation No. 4 would give him a discretionary power that would allow him not to investigate certain complaints:

30 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Michel Drapeau, March 30, 2009 (1615).

31 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Hon. Rob Nicholson, May 4, 2009 (1535).

32 Brief from the Canadian Bar Association, *Access to Information Act Reform*, p. 3.

Such a provision would enable the Commissioner to exercise a measure of control over the complaint process and the utilization of resources by ensuring they are focused on significant individual requests and public issues.³³

The Commissioner provided the following example to justify his recommendation:

For instance, I may have four previously closed extensions to complaints. If I get another one that is almost identical, I have to open a file, I have to investigate, I have to assign a resource. So it would give me the discretion to apply, to some degree, the results that I've already established—the investigative results—to some of those coming in the door. So I could say, no, I won't investigate this because we dealt with it in another timeframe, in another annual report, in another context.³⁴

The discretionary power could also be used in the event of frivolous or vexatious complaints. The Commissioner said that very few complaints fall into this category.³⁵ He also said that any decision not to investigate a complaint could be subject to the judicial review process.³⁶

This recommendation was supported by a number of witnesses. Most provincial access to information legislation contains such a discretionary power.³⁷ Some witnesses expressed the wish that the discretionary power be limited:

Recommendation 4 is that the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with discretion on whether to investigate complaints. FIPA is of the view that such a power would only be acceptable in situations equivalent to dismissal of a frivolous and vexatious lawsuit, and similar criteria should be used in these very rare circumstances.³⁸

The Canadian Bar Association supported the recommendation and suggested that a provision like section 13(2) of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA) should be added to the ATIA to allow the Commissioner not to conduct an investigation in any of the following circumstances:

- a) the complaint could more appropriately be dealt with, initially or completely, by means of a procedure provided for under the laws of Canada other than the ATIA, or the laws of a province;

33 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, Recommendation 4, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp.

34 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1550).

35 Ibid.

36 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, Recommendation No. 4, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp

37 Ibid.

38 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Vincent Gogolek, April 1, 2009 (1545).

- b) the length of time that has elapsed between the date when the subject matter of the complaint arose and the date when the complaint was filed is such that a report would not serve a useful purpose; or
- c) the complaint is trivial, frivolous or vexatious or is made in bad faith.³⁹

Witnesses Drapeau and Racicot criticized the recommendations on the grounds that “[t]o deny an individual the right to submit a complaint and the right to have his complaint investigated would be incompatible with the current quasi-constitutionality (and universality) of the right of access.”⁴⁰

The Minister of Justice also expressed some disquiet about Recommendation No. 4, on the grounds that it appeared to him incompatible with Recommendation No. 11, designed to enable complainants to appeal directly to the Federal Court in the event of a refusal of access:

My concern about the Information Commissioner's recommendations Nos. 4 and 11 can be boiled down to one of ease of access to justice. Under the current ombudsman model, an access requester can complain to the Commissioner about a refusal of access. The Commissioner is obliged to investigate, and upon the completion of the investigation, the Commissioner will make a finding and a non-binding recommendation. If the requester is unhappy with the result, he or she can then go to the Federal Court.

I believe the crucial point is this. Under the current Act, if the requester decides to go to Federal Court, he will then have the benefit of all the work that went into the Commissioner's investigation and its results.

Under the Commissioner's proposed reform, if the Commissioner exercises his discretion and declines to investigate a requester's complaint, then the requester would be obligated to go directly to the Federal Court to complain. In this case, the requester then would not have the benefit of the Commissioner's investigation; that is, the requester will have to start from scratch, attempting to investigate the refusal of access without any of the significant investigative powers the commissioner possesses. In short, I encourage you to consider these access-to-justice issues when you examine these two recommendations.

In response to the Minister's concerns, the Commissioner said:

I read the Minister's evidence, and I must say with respect to the Minister—and I don't mean any disrespect—that I don't know how he associates the two recommendations, Nos. 4 and 11. I see them as being quite different.⁴¹

39 Brief from the Canadian Bar Association, *Access to Information Act Reform*, p. 4.

40 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, comments on Recommendation No. 4.

41 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, May 13, 2009 (1600).

Committee Response: The Committee supports this recommendation and wishes to underline the need to establish a clear and defined framework for the exercise of this power, including consideration of limiting the Commissioner's discretion to cases that involve frivolous and vexatious complaints or when precedents responsive to the complaint have already been established by a previous investigation. The Committee further recommends that the Commissioner should be required to provide a written response to the complainant with the reasons that the discretion has been invoked.

Recommendation No. 5: That the *Access to Information Act* provide a public education and research mandate to the Information Commissioner.

The aim of this recommendation is to give the Commissioner a proactive mandate to educate the general public. According to the Commissioner, studies of the *Access to Information Act* have shown that Canadians do not know about, or do not understand, the rights that this quasi-constitutional statute gives them.⁴²

Justice La Forest, in his study of the Offices of the Information and Privacy Commissioners, acknowledged the importance of this function when he wrote:

[J]ust as there is a need to inculcate access and privacy norms in government, it is also necessary to educate the public about their access and privacy rights and inform them of the threats posed to these rights by various technological, social, and legislative developments.⁴³

The Commissioner said that many of his provincial and international counterparts are empowered to undertake research and public education.⁴⁴

The Canadian Bar Association supported the addition of such a mandate to the Office of the Information Commissioner:

While many individuals and organizations have diverse interests in access to information issues, as the only public body completely dedicated to providing access to government information, the Commissioner is the obvious choice to have primary responsibility for education on access to information issues at the federal level.⁴⁵

42 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, Recommendation No. 5, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp.

43 Ibid.

44 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1540).

45 Brief from the Canadian Bar Association, *Access to Information Act Reform*, p. 5.

Witnesses Drapeau and Racicot, however, did not support the recommendation because in their view the problem actually lies with the bureaucracy:

The real problem is lack of knowledge about the Act, and misguided perceptions of the right of access, [on the part of] the public administration, not the public or the users.⁴⁶

They argued that awareness and education measures should be addressed to public servants and officials, and made possible through a collaboration between the Office of the Information Commissioner and Treasury Board. Among other things, they suggested that the Prime Minister and/or the Clerk of the Privy Council should issue a declaration to the Public Service that “Disclosure is the rule and access is the norm.”⁴⁷

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 6: That the *Access to Information Act* provide an advisory mandate to the Information Commissioner on proposed legislative initiatives.

This recommendation would enable the Commissioner to voice his views on the possible repercussions of legislative proposals:

In addition, I recommend that the role of the Information Commissioner in providing advice regarding proposed legislative initiatives be expressly recognized so that federal institutions are obligated to consult with my office in developing legislative proposals to ensure proper account is taken of the impact on freedom of information.⁴⁸

Such a provision is already on the books in British Columbia and Alberta.

Witnesses Drapeau and Racicot opposed the recommendation. In their opinion, the Commissioner’s mandate is to investigate complaints and to submit conclusions and recommendations, and he should be very circumspect about advocating changes to a statute defines his mandate.⁴⁹

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

46 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, comments on Recommendation No. 5.

47 Ibid.

48 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1540).

49 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, comments on Recommendation No. 6.

Recommendation No. 7: That the application of the *Access to Information Act* be extended to cover records related to the general administration of Parliament and the courts.

This recommendation would amend the Act so that the administrative records of the Senate, the House of Commons, the Library of Parliament and the courts under federal jurisdiction would be covered by the ATIA, subject to provisions protecting parliamentary and judicial privilege.⁵⁰ According to the Commissioner, “Canadians expect all publicly funded bodies to be accountable under access to information legislation.”⁵¹

The recommendation was proposed for the first time in the 1987 report of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General, entitled *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*. In it, the Justice Committee recommended that the Act apply to the Senate and the House of Commons (with the exception of the offices of Senators and Members of Parliament), and to the Library of Parliament.⁵² The Commissioner also cited precedents in Alberta, Newfoundland and Labrador, the United Kingdom, Australia and Ireland in support of the recommendation.⁵³

Witnesses Drapeau and Racicot did not agree with the recommendation. They said that it might be desirable, but that it was also highly unlikely ever to be implemented. Instead they suggested identifying the government agencies that should be subject to the ATIA, such as the Courts Administration Service, Genome Canada, Canada Infoway Health Inc., and the Green Municipal Enabling Fund.⁵⁴

With respect to court records, the Minister of Justice encouraged the Committee “to have thorough consultations with the courts on this issue, given the critical importance of judicial independence.”⁵⁵

The Canadian Bar Association argued that the proposal needed further examination. In the CBA’s opinion, the recommendation as now worded “could have a negative impact on parliamentary and court processes.”⁵⁶ It proposed instead the adoption of a government policy of proactive disclosure of information about financial expenditures by the Senate, the House of Commons, the Library of Parliament and the judicial branch in

50 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, Recommendation No. 7, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp.

51 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1540).

52 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, Recommendation No. 7, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp.

53 Ibid.

54 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, comments on Recommendation No. 7.

55 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Hon. Rob Nicholson, May 4, 2009 (1540).

56 Brief from the Canadian Bar Association, p. 5.

the course of their administrative functions.⁵⁷ The CBA based its recommendation on the success of the policy adopted by Treasury Board on proactive disclosure of travel and hospitality expenses:

A comparable Proactive Disclosure policy was issued in 2006 by Treasury Board to require government-wide publication of travel and hospitality expenses. This extends to [the] Courts Administration Service and the Supreme Court of Canada. The advantage of this approach is that access requests are unnecessary since ongoing publication provides full public disclosure.⁵⁸

Committee Response: The Committee supports this recommendation subject to provisions protecting parliamentary and judicial privilege, and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 8: That the *Access to Information Act* apply to Cabinet confidences.

At present, Cabinet confidences are entirely excluded from the scope of the ATIA. This means that once it has been decided that a document is a Cabinet confidence, neither the Information Commissioner nor the Federal Court may examine it to determine whether it in fact falls into this category. The recommendation thus seeks to replace the absolute exclusion by a discretionary exemption.

The Commissioner said he realizes how important it is to protect Cabinet's decision-making process, but he would nevertheless like Canada to benefit from the experience of other jurisdictions, both internationally and in its own provinces and territories, that have adopted this type of provision:

I have had conversations with the provincial and territorial commissioners, and this does not seem to cause them any difficulty at all. The fact that a third party would at least have looked at the document would give requesters more confidence. If I tell you that you cannot get a document in accordance with an exemption set out in the legislation, at least you have the satisfaction of knowing that someone independent of the government made this decision.⁵⁹

[...]

57 Ibid., p. 6.

58 Ibid., p. 6.

59 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1625).

I think comments made in Cabinet would remain exempted, and for good reason. In the Westminster model you mentioned, Cabinet solidarity is important. Having a common position on particular policies does remain fundamental to the system. This is not a problem in New Zealand, where there is very proactive disclosure of Cabinet decisions, sometimes within two to three months. Here, it takes 20 or 30 years.⁶⁰

A number of witnesses heard by the Committee supported the recommendation. British Columbia Information and Privacy Commissioner David Loukidelis said, [Mr] Marleau's recommendation around Cabinet confidences is key.⁶¹ Vincent Gogolek of FIPA concurred:

In most Canadian provinces Cabinet documents are not excluded from review by the Commissioner. This recognizes the fact that a Cabinet confidence's exception, like all exceptions from disclosure, can be misapplied or abused. FIPA strongly recommends that Cabinet records be made an exception to disclosure, subject to review by the Commissioner.⁶²

The Canadian Bar Association agreed with the replacement of the current exclusion of Cabinet records by an exemption, but suggested that it be a mandatory rather than a discretionary exemption:

Instead of a discretionary exemption, we believe it would be preferable to provide a mandatory exemption under the ATIA for specified types of Cabinet records. Making the exemption mandatory would reflect its importance and assist in ensuring that Cabinet confidences remain confidential. Cabinet discussions must be frank and open in a Parliamentary democracy, to uphold the principle of collective responsibility for government decisions. A discretionary exemption for Cabinet records could undermine this principle, particularly where disclosure may be made by successive governments.⁶³

The CBA further said that the Cabinet records subject to exemption should be narrowly framed, using as a guide the types of records in the existing list of excluded Cabinet records in subsection 69(3) of the ATIA and in the case law to date.⁶⁴

Witnesses Drapeau and Racicot did not support the Commissioner's Recommendation No. 8. They conceded that it might be desirable, but said that they thought it had little chance of being adopted because of the long tradition of keeping such records confidential:

60 Ibid. (1630).

61 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Loukidelis, March 11, 2009 (1620).

62 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Vincent Gogolek, April 1, 2009 (1545).

63 Brief from the Canadian Bar Association, p. 6.

64 Ibid..

The concept of Cabinet confidences is a time-tested concept and tradition of parliamentary government. It provides a safehouse for Cabinet members to exchange frankly and to provide to the Prime Minister their unvarnished advice for better government.⁶⁵

They suggested instead reducing the 20-year exclusionary period for Cabinet confidences to 10 years.⁶⁶

Committee Response: The Committee notes that there were disagreements among witnesses about this recommendation and suggests that the Minister consider this recommendation in light of the arguments raised by the witnesses and the experience of other jurisdictions.

Recommendation No. 9: That the *Access to Information Act* require the approval of the Information Commissioner for all extensions beyond 60 days.

The ATIA requires that the response to a request for access to information must be made within 30 days. This can be extended in certain circumstances, defined in section 9 of the Act. The ATIA also provides that institutions must inform the Commissioner of any extension of the 30-day period. The Act does not however put a time limit on such extensions. The Commissioner also pointed out that not all institutions comply with the requirement to inform him of an extension. Recommendation No. 9 is designed to rectify this situation. In practice, the Commissioner's new power would apply as follows:

[In my special report, we] found that [extensions average 120 days and, in some departments, much longer than that. We've cut it in half and modelled it on some of our provincial legislation, so that the commissioner should be the one to approve any extensions beyond 60 days. Those are the 30 days within which they are normally supposed to respond under the statute, and then they can claim a perfectly legal extension, but to a maximum of 60 days, so that within 90 days there should be an expectation that service will be provided to the requester].⁶⁷

David Loukidelis, who already has this power under the British Columbia statute, agreed with the value of the idea:

Yes, I think one of the key tools my office has in its ability to police, if you will, the question of delayed responses to access to information requests is our ability to oversee extensions.

65 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, comments on Recommendation No. 8.

66 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, comments on Recommendation 8.

67 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1545).

[...]

That second look we take on the further extension allows us to say yes or no and therefore gives an incentive to public bodies not to take excessive time extensions.⁶⁸

The Canadian Bar Association said that it supported the recommendation:

In this regard, the ATIA is out of step with most provincial and territorial freedom of information legislation, which generally limits a public body's ability to unilaterally extend a time limit to 30 days (30 business days in British Columbia). The CBA Section agrees with the Commissioner's recommendation.⁶⁹

The CBA suggested that the criteria for extending a time limit should be further expanded by granting the Commissioner residual discretion to approve an application for an extension on "fair and reasonable" grounds.⁷⁰

FIPA supported the recommendation, but said that it feared the provision would have the effect of replacing the 30-day deadline in the Act by an automatic 60-day deadline:

Recommendation No. 9 is that the *Access to Information Act* require the approval of the Information Commissioner for all extensions beyond 60 days. FIPA is concerned that while this proposal may reduce government's ability to take extremely long periods to reply to a request, it will have the unintended consequence of instituting an automatic 60-day delay for all requests.⁷¹

Witnesses Drapeau and Racicot did not support the recommendation. In their opinion, such a power would simply add to the Information Commissioner's workload. They pointed out that the Act already provides for a notice to the Commissioner for any extension beyond 30 days.⁷²

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

68 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Loukidelis, March 11, 2009 (1640).

69 Brief from the Canadian Bar Association, pp. 7-8.

70 Brief from the Canadian Bar Association, p. 8.

71 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Vincent Gogolek, April 1, 2009 (1545).

72 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, Recommendation No. 9.

Recommendation No. 10: That the *Access to Information Act* specify timeframes for completing administrative investigations.

As it stands, the ATIA does not impose any specific timeframe for the Information Commissioner when carrying out an investigation into complaints of an administrative nature. The Commissioner would like the Act to define a timeframe, because he has observed that federal institutions often have trouble responding rapidly when investigations are being carried out: “As a result [...] complainants can become frustrated by the failure to resolve their complaints in a timely manner.”⁷³ Using provincial laws as his model, the Commissioner suggests that a 90-day timeframe be established.⁷⁴

A similar recommendation appeared in the “Open Government Act” proposal of former Commissioner John Reid, who suggested a 120-day timeframe.⁷⁵

FIPA and the Canadian Bar Association supported the recommendation while witnesses Drapeau and Racicot did not. In their opinion, the recommendation is “futile” and the issue of deadlines can be resolved by the Service Standards adopted pursuant to section 34; it is therefore unnecessary to amend the Act.⁷⁶

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 11: That the *Access to Information Act* allow requesters the option of direct recourse to the Federal Court for access refusals.

This recommendation would amend the ATIA to permit a complainant (in the case of refusal of access only) to proceed directly to the Federal Court, without going through the complaint process established in the Act. In the Commissioner’s opinion,

For some requesters the two-stage review set out in the Act is contrary to the principle of timely access to requested records. Depending upon such factors as the complexity of the issues raised and the number of exemptions claimed, it is not always possible for the Commissioner to complete his investigation of complaints concerning access refusals within an expedited timeframe.⁷⁷

73 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, Recommendation No. 10, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp.

74 Ibid.

75 Office of the Information Commissioner of Canada, *Proposed Changes to the Access to Information Act*, 2005, <http://www.infocom.gc.ca/specialreports/2005reform-e.asp>.

76 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, Recommendation No. 10.

77 *Strengthening the Access to Information Act to Meet Today's Imperatives*, March 2009, Recommendation No. 11, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-e.asp.

Recommendation No. 11 would thus make it possible, according to the Commissioner, to speed up the process in cases where obtaining a document in a timely manner is necessary.

Christian Whalen of the New Brunswick Office of the Ombudsman said apropos of this recommendation:

At first glance, I would say that this recommendation is realistic and appropriate, in that this is the practice we follow in New Brunswick. Citizens can inform the ombudsman of a request to review a decision made by administrative authorities regarding an access matter or they can go directly to the Superior Court.⁷⁸

Witnesses Drapeau and Racicot, on the other hand, suggested that the recommendation was being made to solve the problem of backlogs in the Office of the Commissioner:

Such a recommendation coming from the Commissioner / Ombudsman is puzzling, and may be tragic to the whole access to information regime. Instead of addressing the backlog, the Commissioner would download some of his investigations upon the Court.⁷⁹

The Canadian Bar Association did not support Recommendation 11 either. It did not consider direct access to judicial recourse a good idea, and would prefer that the Commissioner be given enough resources to solve the problem of the complaints backlog:

We take this position because of the complexity of proceedings before the Federal Court, and because the majority of requesters do not have the resources to take advantage of the option. In our view, the Commissioner should be given the tools to undertake the ATIA mandate effectively.⁸⁰

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 12: That the *Access to Information Act* allow time extensions for multiple and simultaneous requests from a single requester.

Currently, the provision on extensions of the deadline for responding to a request for access to information does not apply in cases where having to respond to multiple simultaneous requests from the same person would interfere with the workings of a

78 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Christian Whalen, April 22, 2009 (1630).

79 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, Recommendation No. 11.

80 Brief from the Canadian Bar Association, p. 10.

government institution. When there is no possibility of extending the response time, considerable resources may have to be assigned to multiple simultaneous requests from the same requester.

The Commissioner therefore recommends:

[T]hat government institutions have the option of claiming time extensions when responding to multiple and simultaneous requests from the same requester that would unreasonably interfere with their operations.⁸¹

FIPA supported the recommendation, but wanted it made clear that any extension would be subject to review by the Commissioner and not to the fiat of a government body.⁸²

Witnesses Drapeau and Racicot did not support the recommendation. In their view, it “challenges the accepted constitutional notion that all are equal before the law.”⁸³

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Other Possible Areas of Reform

Proactive Web-Based Disclosure of Government Documents

Almost all of the witnesses who came before the Committee suggested that the federal government make use of current web-based technologies to introduce a new proactive model for the disclosure of government documents. This is a model which has been introduced in various forms in the United Kingdom⁸⁴ and Mexico⁸⁵ and it entails taking all written work of the government, applying the appropriate exemptions to redact certain information in advance, and making it available on the web with a searchable index.

The idea is that this model would eliminate the need for a large ATIP infrastructure devoted to receiving and processing requests, especially requests that are repeats of information which has already been disclosed to an earlier requester. It would also cut down on the interaction needed to ensure that a request is made in exactly the right way before it can be fulfilled. While there might still be requests made for certain documents,

81 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1540).

82 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Vincent Gogolek, April 1, 2009 (1550).

83 Brief tabled by Michel Drapeau and Marc-Aurèle Racicot, Recommendation 12.

84 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Loukidelis March 11, 2009 (1550).

85 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Christian Whelan, April 22, 2009 (1655).

the vast majority would be self-searchable by the general public on-line in a form to which the exemptions have already been applied. The intent behind the proposal is to facilitate ease of access, free up resources, and reduce the costs of the system.

David Loukidelis, the current Information and Privacy Commissioner of British Columbia, described it this way:

I have long taken the position that a comprehensive program, mandatory in nature, of routine proactive disclosure of records, without access requests, should be made obligatory by law. Such an approach of proactive disclosure has two advantages. First, routine disclosure more meaningfully implements the law's goals of openness and accountability. Second, routine disclosure could reduce the costs of freedom of information by avoiding the more expensive business of responding to specific and often repeated access requests for the same information.

[...]

...I urge the committee to recommend a U.K.-style scheme of routine proactive disclosure without access request as part of a forward-looking and cutting-edge Access to Information Act reform.⁸⁶

He also suggested that this reform could contribute to a cultural change within government as well:

Mandatory disclosure would make a major contribution to a culture promoting transparency.⁸⁷

Michel Drapeau noted that a proactive disclosure system would not require an amendment to the Act:

There's nothing that prevents the administration—I make a difference between government and administration—from posting anything that they have in a proactive way.⁸⁸

Christian Whalen of the New Brunswick Office of the Ombudsman testified that there would be two components to implementing such a system:

So there is the issue of making the access to information process amenable to Internet usage, and then there is the proactive disclosure aspect of the issue of trying to anticipate what are the common access to information requests and making sure that

86 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Loukidelis, March 11, 2009 (1545 to 1550).

87 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Loukidelis, March 11, 2009 (1545).

88 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Michel Drapeau, March 30, 2009 (1635).

type of information is publicly posted in advance of people having to come in and ask for the information. I think both those things are important and Information Commissioners across Canada, the federal commissioner included, are very much oriented towards encouraging those types of practices.⁸⁹

Priscilla Platt of the Canadian Bar Association noted that such an approach is already in place with the Treasury Board's routine disclosure of travel and meal expenses for public servants, and that it has been very successful:

I think we could be using technology much better. I mention this proactive disclosure example from 2006 with Treasury Board. It's been enormously successful. Everyone's always interested. We all know what prompted the interest in how much people spent for their lunches and so forth: it was taxpayers' dollars.

We could use that system in some of the ways we're recommending here to make the system more open, without requiring people to go through even an access request at all.⁹⁰

Duff Conacher of Democracy Watch gave the view that the costs of implementing this system would ultimately pay for themselves:

There is a cost to this system, but if there is proactive routine disclosure of documents, the costs will decrease enormously because requests and complaints will also decrease.⁹¹

The witnesses also indicated that proactive routine disclosure is a growing modern trend which many more countries are expected to implement in the near future. Marc-Aurèle Racicot noted:

If I could add to that, the next generation of access legislation will be proactive disclosure. We're not looking at a request initiated by a citizen; rather, the government or administration would be disclosing the information proactively. There would be no fees; you'd just need a good computer or a good library.⁹²

More than one witness commented that the original intent of the *Access to Information Act* was to provide a type of 'back-up system' through which the public could obtain documents if no other means was open to them, but that it was not intended to be the sole avenue through which the public could examine government documents. The Information Commissioner stated:

89 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Christian Whalen, April 22, 2009 (1655).

90 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Priscilla Platt, May 6, 2009 (1605).

91 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Duff Conacher, March 30, 2009 (1550).

92 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Marc-Aurèle Racicot, March 30, 2009 (1655).

The statute was never designed to be user pay. Indeed, it was designed to be “on top of”. The normal way to get information is simply to ask for it for free, since the taxpayer has already paid for the document that he or she may be looking for. And section 2 of the act, which was adopted in 1983, clearly says that the act is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information. It is not intended to limit in any way the type of information that is normally available to the general public.⁹³

Marc-Aurèle Racicot also noted how the proactive model would fit with the original intent of the Act:

You have to look at the right of access. It's not the privilege of access. You have a right to access information.

If you see a large volume of requests aimed at one department, it means there's a need to be more informed about that department. So why not make it public instead of waiting and accusing the requester of making too many requests? There's a will from the citizen to be informed about that department, so make it public.⁹⁴

Obligation to Document Government Decisions

Several witnesses raised the possibility of adding to the law a duty to document government decisions in writing. The current regime governing the creation of government records is the *Library and Archives of Canada Act*. The current Librarian and Archivist of Canada was invited to testify before the Committee, but declined.

Ken Rubin's proposal, in the form of a draft bill which he presented before the Committee, contained a recommendation for a “duty to document” to be contained in the access to information legislation, which would include a requirement for detailed documentation of key actions and decisions, and an obligation to keep records up to date and readily retrievable, with penalties for non-compliance.⁹⁵ He explained his rationale for the recommendation:

Certainly the national librarian has to be involved. [...] We have a serious problem, not only for history but for access users. We don't keep proper records, so you don't necessarily get an accurate picture of what's going on. That's why the duty to document decisions and actions in detail is so very important.⁹⁶

93 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, the Information Commissioner, March 9, 2009 (1615).

94 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Marc-Aurèle Racicot, March 30, 2009 (1720).

95 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Ken Rubin, April 1 2009 (1555).

96 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Ken Rubin, April 1, 2009 (1705).

Vincent Gogolek noticed that this type of duty had been included in the draft bill of former Commissioner Reid as well, and opined that the federal Information Commissioner “needs it in his own act.”⁹⁷

David Loukidelis, the current Information and Privacy Commissioner of British Columbia, stated that he has recommended that a duty to document be introduced in British Columbia. He stated:

I have recommended in the past that there be a legislative duty to document here in British Columbia—not, I would argue, an onerous one by any means, but some duty on the part of public servants to record actions and decisions and reasons therefor. One can control this by prescribing certain criteria that would surround the extent of it. Again, if you were making a policy decision or taking a decision to embark on a program or cancel it, it seems to me there should be some duty to document. This is not just a question of creating records for the purposes of openness and accountability. One could argue, and I do argue, that it is a question of good governance and good government operation, and it fits into this larger context that I believe archivists and librarians and others are deeply concerned about in relation to the information management and information holdings of governments across the country, and to the state of information management legislation and practice here in Canada.⁹⁸

The Information Commissioner himself stated that in his view the creation of records belonged under the *Library and Archives of Canada Act*, where it is currently situated:

My recollection on the duty to keep records is that the position of the former commissioner is mine as well. It does not belong in this statute. It belongs, I think, in the *National Archives of Canada Act*. The duty to keep records and the concept of access to those records are two principles. It should be the responsibility of the archivist to articulate what is necessary and should be kept for preservation over the long term and what should be kept in a temporary timeframe, so that the history of policy development is in a framework that the archives, at the end of the day, will require.⁹⁹

Restoration of CAIRS

One witness, David Fraser of the CBA, made the suggestion of restoring the Coordination of Access to Information Requests System (CAIRS). CAIRS was a federal government database which contained an ongoing trackable history of access-to-information requests made to all government departments, which the government stopped using in May 2008.¹⁰⁰

97 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Vincent Gogolek, April 1, 2009 (1705).

98 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Loukidelis, March 11, 2009 (1700).

99 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, Robert Marleau, March 9, 2009 (1700).

100 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, David Fraser, May 6, 2009 (1535).

The CBA proposed to the Committee that CAIRS be reactivated in a form that would make all of the information on it publicly accessible, rather than the previous practice of Treasury Board releasing monthly updates from the database to interested researchers.¹⁰¹

The CBA stated:

The CBA's national privacy and access law section has considered the fact that it was discontinued, and has also carefully considered the fact that during the time it was in place, the system itself was subject to *Access to Information Act* requests. It was used by journalists and others with a strong interest in *Access to Information Act* issues in order to keep track of those issues and essentially be able to tell how the act itself was working and what sorts of requests were going through. It was an important insight into what was happening inside government.

[...]

This would be consistent with the Canadian Bar Association's view that the *Access to Information Act*, which has been characterized as quasi-constitutional by many courts and in a number of court cases, is a critical tool in making sure that our form of Canadian responsible government maintains the characteristic of being transparent and open to everybody. It increases accountability, and the restoration and expansion of this CAIRS system would go a long way towards doing that.¹⁰²

101 Two researchers in particular, Professor Alasdair Roberts and journalist David McKee, took the monthly updates provided by the Treasury Board and put them on-line for the public to use at <http://www.onlinedemocracy.ca/CAIRS/CAIA-OD.htm> as a voluntary project.

102 Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. David Fraser, May 6, 2009 (1535).

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation No. 1: That Parliament review the *Access to Information Act* every five years.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 2: That all persons have a right to request access to records pursuant to the *Access to Information Act*.

Committee Response: The Committee supports this recommendation but strongly encourages the Minister to consider what cost-recovery options could be used to defray the costs of opening the process to foreign users and for all commercial users who resell the information for profit.

Recommendation No. 3: That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with order-making power for administrative matters.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 4: That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with discretion on whether to investigate complaints.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and wishes to underline the need to establish a clear and defined framework for the exercise of this power, including consideration of limiting the Commissioner's discretion to cases that involve frivolous and vexatious complaints or when precedents responsive to the complaint have already been established by a previous investigation. The Committee further recommends that the Commissioner should be required to provide a written response to the complainant with the reasons that the discretion has been invoked.

Recommendation No. 5: That the *Access to Information Act* provide a public education and research mandate to the Information Commissioner.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 6: That the *Access to Information Act* provide an advisory mandate to the Information Commissioner on proposed legislative initiatives.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 7: That the application of the *Access to Information Act* be extended to cover records related to the general administration of Parliament and the courts.

Committee Response: The Committee supports this recommendation subject to provisions protecting parliamentary and judicial privilege, and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 8: That the *Access to Information Act* apply to Cabinet confidences.

Committee Response: The Committee notes that there were disagreements among witnesses about this recommendation and suggests that the Minister consider this recommendation in light of the arguments raised by the witnesses and the experience of other jurisdictions.

Recommendation No. 9: That the *Access to Information Act* require the approval of the Information Commissioner for all extensions beyond 60 days.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 10: That the *Access to Information Act* specify timeframes for completing administrative investigations.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 11: That the *Access to Information Act* allow requesters the option of direct recourse to the Federal Court for access refusals.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

Recommendation No. 12: That the *Access to Information Act* allow time extensions for multiple and simultaneous requests from a single requester.

Committee Response: The Committee supports this recommendation and suggests that the Minister consider amending the Act accordingly.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos 7, 8, 9, 12, 13, 15, 18, 19, 23, 26, 27, 28) is tabled.

Respectfully submitted,

Paul Szabo, MP

Chair

Supplementary Report from Bill Siksay MP (Burnaby-Douglas) for the New Democratic Party

New Democrats support all 12 recommendations from the Information Commissioner of Canada and urge the government bring forward legislation that updates the Access to Information Act without further delay.

New Democrats concur with the Standing Committee position on the Commissioner's recommendations 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, and 10.

We make the following recommendations with regards to recommendations 2, 8, 11 and 12:

Recommendation 2: That all persons have a right to request access to records pursuant to the Access to Information Act.

New Democrats support the Commissioner's recommendation and urge the Minister to amend the act accordingly. We believe that universal access to information in Canada would be in keeping with the development of access to information legislation in other countries and with the principles of open and transparent government. Universal access could make the process more direct by reducing the need to contract with an intermediary to undertake an access request or file an access complaint. We do not support the qualification put forward by the committee that this expansion of access should be tied to cost recovery measures, which we believe could interfere with access to information as a quasi-constitutional right. Furthermore, we are concerned that a mechanism to charge non-Canadians, non-permanent residents, and profit-making businesses cost recovery fees would be overly bureaucratic, cumbersome, easily circumvented, and expensive to operate.

Recommendation 8: That the Access to Information Act apply to Cabinet confidences.

New Democrats support this recommendation from the Commissioner. The current situation where all Cabinet confidences are excluded from the Access to Information Act is not acceptable and does not support openness and transparency in government. The Information Commissioner and the Federal Court should have the ability to review the designation of a document as a cabinet confidence and more careful definitions of cabinet confidences should be established. Many jurisdictions have moved in this direction without impairing the Cabinet decision-making process. New Democrats also believe that the Open Government Act proposed by former Information Commissioner Reid and tabled in the current Parliament as Bill C326 - An Act to amend the Access to Information Act (open government) by NDP MP Pat Martin also offers excellent

guidance and specific proposals as to how access to information to cabinet confidences might be appropriately accomplished.

Recommendation 11: That the Access to Information Act allow requesters the option of direct recourse to the Federal Court for access refusals.

New Democrats support the Commissioner's recommendation, as did the committee. However, New Democrats acknowledge that seeking recourse to Federal Court is not possible for a significant number of Canadians and that it can be complex and expensive. While we believe that this direct access to the Federal Court should be available, *at the same time*, we call on the government to ensure that the Information Commissioner has adequate and effective tools to appropriately undertake and complete time sensitive investigations. The ability of the Information Commissioner to fulfill his mandate and undertake timely investigations must be a priority to ensure fairness and equality.

Recommendation 12: That the Access to Information Act allow time extensions for multiple and simultaneous requests from a single requester.

New Democrats support the Commissioner's recommendation but believe that any such time extension should be subject to review by the Commissioner.

Other issues:

New Democrats emphasize that a commitment to increased proactive disclosure on the part of the government would be a significant and cost-effective step toward improving access to information and providing transparency and openness in government.

Reform of the Access to Information Act should recognize access to information as a quasi-constitutional right. The government should consider former Information Commissioner Reid's Open Government Act when developing its legislative proposals. Full order making powers for the Information Commissioner and the duty to document should be further considered by both the Commissioner and the government. Urgent consideration should also be given to re-establishing the Coordination of Access to Information Requests System (CAIRS).

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Office of the Information Commissioner of Canada Suzanne Legault, Assistant Commissioner, Policy, Communications and Operations Robert Marleau, Information Commissioner Andrea J. Neill, Assistant Commissioner, Complaints Resolution and Compliance	2009/03/09	8
As an individual Murray Rankin, Lawyer	2009/03/11	9
Canadian Association of Journalists Stanley Tromp, Coordinator, Freedom of Information Caucus		
Information and Privacy Commission of British Columbia David Loukidelis, Commissioner		
As individuals Michel Drapeau, Professor, University of Ottawa Marc-Aurèle Racicot, Lawyer	2009/03/30	12
Democracy Watch Duff Conacher, Coordinator		
As an individual Ken Rubin	2009/04/01	13
BC Freedom of Information and Privacy Association Vincent Gogolek, Director, Policy and Privacy		
New Brunswick Office of the Ombudsman Christian Whalen, Legal Counsel	2009/04/22	15
Department of Justice Carolyn Kobernick, Assistant Deputy Minister, Public Law Sector Denis Kratchanov, Director and General Counsel, Information Law and Privacy Section Hon. Rob Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada Joan Remsu, General Counsel and Director, Public Law Policy Section	2009/05/04	18

Canadian Bar Association

2009/05/06

19

David Fraser, Vice-Chair, National Privacy and Access Law
Section

Priscilla Platt, Executive Member, National Privacy and Access
Law Section

Gaylene Schellenberg, Lawyer, Legislation and Law Reform

Office of the Information Commissioner of Canada

2009/05/27

23

Suzanne Legault, Assistant Commissioner, Policy,
Communications and Operations

Robert Marleau, Information Commissioner

Andrea J. Neill, Assistant Commissioner, Complaints Resolution
and Compliance

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Canadian Association of Journalists

Canadian Bar Association

Drapeau, Michel

Racicot, Marc-Aurèle

Rubin, Ken

APPENDIX C
STRENGTHENING THE
ACCESS TO INFORMATION ACT
TO MEET TODAY'S IMPERATIVES



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada



Strengthening the Access to Information Act
To Meet Today's Imperatives

Appearance before the Standing Committee on
Access to Information, Privacy and Ethics

March 4, 2009

"Canada surely needs to at least raise its own FOI laws up to the best standards of its Commonwealth partners—and then, hopefully, look beyond the Commonwealth to consider the rest of the world. This is not a radical or unreasonable goal at all, for to reach it, Canadian parliamentarians need not leap into the future but merely step into the present."

Stanley Tromp, *Fallen Behind: Canada's Access to Information Act in the World Context*, September 2008.

Message from the Information Commissioner

The *Access to Information Act* must be strengthened to meet today's imperatives. While it is recognized that the Act is sound in terms of its concept and balance, work is urgently needed to modernize it from a legislative perspective and to align it with more progressive regimes both nationally and internationally. Canadians expect a common set of access rights across jurisdictions.

The document contains a list of specific recommendations that represent an important first step in meeting the challenge of modernizing the Act. The list is by no means comprehensive. The recommendations address only the most pressing matters. They may be categorized under the general themes of Parliamentary review, providing a right of access to all, strengthening the compliance model, public education, research and advice, coverage and timeliness.

The *Access to Information Act* was a birthday gift to the country when it was proclaimed on Canada Day in 1983. Now, more than twenty-five years later, Parliamentarians have a unique opportunity to implement measures to modernize the access to information regime and bring it steadfastly into the 21st century. The work of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics reflects Parliament's understanding of the importance of the Act and its commitment to improve it.

What has transpired since 1983? All provinces and territories have joined early adopters Nova Scotia (1977) and New Brunswick (1978) by implementing increasingly progressive freedom of information laws. On the international front, upwards of 70 countries have adopted right to information laws and another 20 to 30 countries are considering them according to a recent study by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

While it is recognized that the *Access to Information Act* remains sound in terms of its concept and balance, work is needed to modernize it from legislative and administrative

perspectives and to align it with more progressive regimes both nationally and internationally. Canadians expect a common set of access rights across jurisdictions.

The way in which the government conducts business has changed dramatically. Departments and agencies continue to devise innovative ways of delivering their programs and services electronically. New technologies have transformed the means by which information is created, managed and communicated. The volume of information continues to increase exponentially.

Important to ensuring access to all is the implementation of technologically advanced systems to support access functions and the dissemination of information. Electronic request processing and links with institutions' communications and publishing modules should be basic requirements of the infrastructure. Such modernization would facilitate the implementation of a necessary program of proactive disclosure to disseminate information in a cost-effective and timely fashion.

The *Access to Information Act* has rarely been reviewed. The only statutory review was conducted by the Standing Committee on Justice and Solicitor General. In 1987, it issued a report, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*. In the report, the Committee asserted that the Act was of "similar significance" to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Later the courts would affirm that the rights embedded in access and privacy legislation were fundamental, democratic rights and would recognize the Act's "quasi-constitutional" status.

In his tenth-year anniversary report, Information Commissioner John Grace presented his case for reform. He recognized that "while the Act has served well in enshrining the right to know, it has also come to express a single-request, often confrontational approach to providing information – an approach which is too slow and cumbersome for an information society." Today, most of his forty-three recommendations remain valid candidates for inclusion in a renewed *Access to Information Act*.

In 2002, the Access to Information Review Task Force issued its report entitled, *Access to Information: Making it Work for Canadians*. The comprehensive report made 139 recommendations for legislative, administrative and cultural reform. Nothing came of this report.

Many Private Members' bills have been introduced. They have ranged in scope from amendments to particular provisions of the Act to legislation comprised of sweeping reform measures.

Regardless of the various reform movements, changes to date have been modest. Section 67.1 was added in 1999 to make it an offence to willfully obstruct the right of access. In 2006, the *Federal Accountability Act* (FedAA) made several amendments to the *Access to Information Act*. Changes included codifying the "duty to assist" requesters and expanding the coverage of the Act, notably to remaining Crown corporations and their subsidiaries. Regrettably, the FedAA also created additional exemptions and exclusions applicable to the new institutions.

In 2005, a draft bill, entitled the *Open Government Act*, was tabled before the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics. Developed by Information Commissioner John Reid at the request of the Standing Committee, the proposed Act

included substantial changes to the law. A primary objective was to address concerns about a "culture of secrecy" within political and bureaucratic environments. The proposed Act was endorsed by Commissioner Gomery in his Phase 2 report, *Restoring Accountability*. I generally support the draft bill. However, I believe the recommendations outlined in this document should be implemented without further delay.

Recommendations

Recommendation Number 1: That Parliament review the *Access to Information Act* every five years

Recommendation Number 2: That all persons have a right to request access to records pursuant to the *Access to Information Act*

Recommendation Number 3: That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with order-making power for administrative matters

Recommendation Number 4: That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with discretion on whether to investigate complaints

Recommendation Number 5: That the *Access to Information Act* provide a public education and research mandate to the Information Commissioner

Recommendation Number 6: That the *Access to Information Act* provide an advisory mandate to the Information Commissioner on proposed legislative initiatives

Recommendation Number 7: That the application of the *Access to Information Act* be extended to cover records related to the general administration of Parliament and the courts

Recommendation Number 8: That the *Access to Information Act* apply to Cabinet confidences

Recommendation Number 9: That the *Access to Information Act* require the approval of the Information Commissioner for all extensions beyond sixty days

Recommendation Number 10: That the *Access to Information Act* specify timeframes for completing administrative investigations

Recommendation Number 11: That the *Access to Information Act* allow requesters the option of direct recourse to the Federal Court for access refusals

Recommendation Number 12: That the *Access to Information Act* allow time extensions for multiple and simultaneous requests from a single requester

Recommendation Number 1

That Parliament review the *Access to Information Act* every five years

Although the *Access to Information Act* requires that the administration of the legislation “shall be reviewed on a permanent basis” by a Parliamentary Committee, the only statutory review undertaken was by the Standing Committee on Justice and Solicitor General in 1986. The Committee issued a comprehensive report entitled, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*, in 1987 and the government responded to it in *Access and Privacy: The Steps Ahead*. There have been reform initiatives since that time but there is currently no provision for scheduled reviews to ensure that the legislation continues to reflect the needs of Canadians in a constantly changing environment.

Establishing regular reviews would yield opportunities to examine and improve practices and harmonize federal legislation with national and international standards. Ultimately, the reviews would foster an enhanced awareness and appreciation of access to information rights within political and bureaucratic spheres and, most importantly, by the public. The *Open Government Act* proposed a review of the administration of the *Access to Information Act* every five years.

Therefore, it is recommended that the Act be amended to require a review by Parliament every five years. This schedule would provide an opportunity for Parliamentarians to identify systemic issues, determine best practices in other jurisdictions and recommend changes to legislative or administrative structures.

Benchmarking

The requirement to review access and privacy legislation on a regular basis has been entrenched in more recent regimes. The federal *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* requires that it be reviewed by Parliament every five years. Most provincial and territorial statutes contain similar provisions.

In the United States, the *Open Government Act of 2007* re-enforced the importance of legislative reviews. It states that

Congress should regularly review section 552 of title 5, United States Code (commonly referred to as the Freedom of Information Act), in order to determine whether further changes and improvements are necessary to ensure that the Government remains open and accessible to the American people and is always based not upon the ‘need to know’ but upon the fundamental ‘right to know’.

Recommendation Number 2

That all persons have a right to request access to records pursuant to the Access to Information Act

The *Access to Information Act* provides the right to request and receive information held by federal institutions only to Canadian citizens, permanent residents, and individuals and incorporated entities present in Canada. The legislation does not grant universal access. Foreign companies and individuals can obtain indirect access to the same information by engaging Canadian agents or information brokers.

In a recent submission to the Office of the Information Commissioner on how to strengthen the *Access to Information Act*, the Commonwealth Human Rights Initiative stated that the right of access in Canada “falls short” of compliance with a human rights convention. It noted that

Canada, as a member of the United Nations, has acceded to the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) in 1976. Article 19 expressly provides for every human being the “freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.” The Organization of American States and the Commonwealth – both of which Canada is a member – have also endorsed minimum standards on the right to information that must be enjoyed by all people. These minimum standards should form the basis for Canada’s information access regime.

Recommendations from previous reviews of the legislation have advocated an amendment providing “any person” with the right of access to records. The *Open Government Act* included a provision that “subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, any person has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.”

In an environment of increasing globalization, people will require access to information regardless of their physical presence. From the practical perspective of networked communications and determining eligibility, it is becoming difficult to sustain the concept of limited access. Therefore, it is recommended that the right of access be provided to all.

Benchmarking

The restriction on access is inconsistent with other Canadian and international standards. All provinces and most countries, including Australia, Ireland, Mexico, the United Kingdom and the United States, provide access to all persons regardless of citizenship or geographical location. These jurisdictions report that foreign requests have not resulted in a significant increase in the volume of requests. The major difference is that individuals are permitted to make requests directly rather than through agents.

Recommendation Number 3

That the Access to Information Act provide the Information Commissioner with order-making power for administrative matters

The debate surrounding the authorities allocated to Information Commissioners has generally involved the examination of two models—the ombudsman model and the quasi-judicial model. The ombudsman model is based on investigation and moral suasion while the quasi-judicial model provides for order-making powers.

The Commissioner, like other bodies that engage in fact-finding and recommendation making activities, currently has jurisdiction to issue orders in the course of carrying out investigations. This includes confidentiality orders to ensure the privacy of investigations.

It is recommended that a third model be adopted. Put forward by the Standing Committee on Justice and Solicitor General, it retains the advantages of the advisory and informal role played by the Commissioner while facilitating an expeditious resolution of administrative matters. In its report, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*, the Committee recommended that the “central mandate of the Information Commissioner and Privacy Commissioner to make recommendations on disclosure be confirmed, but that the power allowing the Information Commissioner to make binding orders for subsidiary issues (relating specifically to delays, fees, fee waivers and extensions of time) be provided in amendments to *the Access to Information Act*.”

Benchmarking

The Special Advisor to the Minister of Justice, Justice La Forest, reviewed the issue in his report entitled, *The Offices of the Information and Privacy Commissioners: The Merger and Related Issues*. He acknowledged the success of the Commissioners in Alberta, British Columbia, Quebec, Ontario and Prince Edward Island in settling complaints in a manner satisfactory to all parties by employing a combination of their powers to render final decisions to settle disputes, subject to judicial review, and their practices of resolving cases through conciliation, mediation and other informal means.

Justice La Forest quoted the arguments of the Access to Information Review Task Force in favour of order-making powers:

Many users would argue that a Commissioner with order-making powers would provide a more effective avenue of redress for complainants. Under the current system, a complainant who is not satisfied with a recommendation by

the Commissioner or the government's response must apply for review by the Federal Court. This is both time-consuming and expensive.

Under the full order-making model, the requester receives a more immediate determination. It is more rules-based and less ad hoc than the ombudsman model. Commissioners with order-making powers are tribunals. They issue public decisions, with supporting reasons. This results in a consistent body of jurisprudence that assists both institutions and requesters in determining how the Act should be interpreted and applied. As administrative tribunals, under the scrutiny of courts, they are subject to high standards of rigour in their reasons and procedural fairness.

However, he balanced the argument with cautions that

There is a danger that a quasi-judicial, order-making model could become too formalized, resulting in a process that is nearly as expensive and time-consuming as court proceedings. It is also arguable that the absence of an order-making power allows the conventional ombudsman to adopt a stronger posture in relation to government than a quasi-judicial decision-maker. There is also some virtue in having contentious access and privacy issues settled by the courts, where proceedings are generally open to the public. The ability of both the commissioners and the complainants to resort to the courts may well be seen to be a sufficient sanction for non-compliance, particularly in relation to some of the more sensitive issues arising at the federal level.

Recommendation Number 4

That the *Access to Information Act* provide the Information Commissioner with discretion on whether to investigate complaints

The *Access to Information Act* requires that the Information Commissioner investigate all complaints received and report findings of the investigations. These complaints may be in relation to a broad range of matters relating to requesting or obtaining access under the Act. The Act contains no provision that would grant the Commissioner any measure of discretion to investigate a complaint.

It is recommended that the *Access to Information Act* be amended to allow the Information Commissioner discretion on whether to investigate complaints. Such a provision would enable the Commissioner to exercise a measure of control over the complaint process and the utilization of resources by ensuring they are focused on significant individual requests and public issues. Any decision not to investigate a complaint could be subject to the usual judicial review process.

Benchmarking

Most of the provinces' and territories' freedom of information statutes grant Commissioners an ability to decide not to review some complaints received. Both Alberta's and Prince Edward Island's *Freedom of Information and Protection of Privacy* statutes grant the Commissioner the discretion to refuse to conduct an inquiry where the Commissioner is of the view that either the subject-matter of a request for a review has already been dealt with in an order or investigation report, or other "circumstances warrant refusing to conduct an inquiry." A similar provision is found in Manitoba's legislation.

Other provinces, including Saskatchewan and Quebec, and two of the territories, the Northwest Territories and Nunavut, have statutes that provide further guidance as to when a Commissioner may decide not to review a complaint. With slight variations in wording, these jurisdictions include provisions that enable Commissioners to refuse to review or discontinue a review of a complaint where, for example, the Commissioner is of the opinion that the complaint is trivial, is not made in good faith, is frivolous or vexatious, or amounts to an abuse of the right to access.

Recommendation Number 5

That the Access to Information Act provide a public education and research mandate to the Information Commissioner

In 1987, in *Access and Privacy: The Steps Ahead*, its response to a recommendation made by the Standing Committee on Justice and Solicitor General, the government stated:

An essential part of making the Access to Information Act more effective is to ensure that it is better known and understood by the public. . . The government will also amend the Access to Information Act to provide a public education mandate for the office of the Information Commissioner.

Obtaining access to information in institutional records is critical to the effective participation of citizens in the democratic process. Studies of the *Access to Information Act* consistently re-affirm that Canadians generally lack an awareness and understanding of the rights afforded to them by the legislation. They have also recommended that the legislation be amended to recognize the role of the Information Commissioner in educating the public about the Act and access to government information in general.

The *Open Government Act* included such a proposal and Justice La Forest, in his study of the Offices of the Information and Privacy Commissioners, acknowledged the importance of this function. He stated that “just as there is a need to inculcate access and privacy norms in government, it is also necessary to educate the public about their access and privacy rights and inform them of the threats posed to these rights by various technological, social, and legislative developments.”

Providing a mandate for educating the public and conducting research on access rights is fully compatible with the responsibilities of the Information Commissioner. Experiences in other jurisdictions have demonstrated that it poses no risk to the impartiality of the Office. The mandate will help ensure that Canadians are aware of and know how to exercise their rights to information. Ultimately, it promotes informed dialogue and accountability. Therefore, it is recommended that the *Access to Information Act* be amended to provide a public education and research mandate to the Information Commissioner.

Benchmarking

Many Canadian and international access to information laws have incorporated an education and research component that explicitly empowers Commissioners to promote a public understanding of access rights and to conduct research into issues affecting the

public's right to know. As part of the responsibility "for monitoring how this Act is administered to ensure that its purposes are achieved", British Columbia's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* explicitly provides the Commissioner with the mandate to "inform the public about this Act" and "engage in or commission research into anything affecting the achievement of the purposes of this Act."

The federal *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* provides an excellent model of a public education mandate. It requires that the "Commissioner shall develop and conduct information programs to foster public understanding," and "undertake and publish research that is related to the protection of personal information." With this mandate, the Privacy Commissioner has achieved admirable results in informing Canadians about their privacy rights with respect to personal information held by private sector organizations and has initiated a comprehensive research program that has produced valuable studies on key privacy issues. The Privacy Commissioner has recommended that the *Privacy Act* be updated to incorporate a similar mandate.

Recommendation Number 6

That the Access to Information Act provide an advisory mandate to the Information Commissioner on proposed legislative initiatives

Federal Information Commissioners have generally considered it to be an important part of their role and responsibilities to comment on the potential impacts of proposed legislative initiatives. This function is not explicitly reflected in legislation.

The *Report of the Access to Information Review Task Force* stated:

We believe that there are many circumstances in which the Treasury Board Secretariat, or a government institution, would benefit from the advice of the Information Commissioner. For example, advice on proposed legislation, regulations, policies or programs that could have an impact on access to information; advice on guidelines; advice on the administration of the Act in an institution; and advice on information management practices and policies.

This view was endorsed by Justice La Forest in his report entitled, *The Offices of the Information Commissioner and Privacy Commissioners: The Merger and Related Issues*. He recommended that:

The Access to Information Act and the Privacy Act should be amended to specifically empower the commissioners to comment on government programs affecting their spheres of jurisdiction. Ideally, there should be a corresponding duty imposed on government to solicit the views of the commissioners on such programs at the earliest possible stage.

The *Open Government Act* proposed providing an advisory mandate to the Information Commissioner. The provision stated that the "Information Commissioner is generally responsible for monitoring the administration of this Act to ensure that its purposes are achieved. Accordingly, the Information Commissioner may make public comment on the transparency and accountability implications of proposed legislative schemes or government programs."

Therefore, it is recommended that the *Access to Information Act* explicitly recognize the role of the Information Commissioner in providing advice to institutions regarding proposed legislative initiatives. Institutions should be required to notify and consult with

the Commissioner on any legislative matters that may have an impact on the right of Canadians to access government information.

Benchmarking

Many jurisdictions include such a provision in their legislation. Both Alberta's and British Columbia's *Freedom of Information and Protection of Privacy Acts* specifically state that the "Commissioner is generally responsible for monitoring how this Act is administered to ensure that its purposes are achieved, and may ... comment on the implications for access to information or for protection of personal privacy of proposed legislative schemes or programs of public bodies."

Recommendation Number 7

That the application of the *Access to Information Act* be extended to cover records related to the general administration of Parliament and the courts

The federal *Access to Information Act* has not kept pace with its provincial, territorial and international counterparts in terms of its coverage of institutions. Notably, it does not currently apply to the Senate, the House of Commons, the Library of Parliament or the judiciary.

In 1986, in *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*, the Standing Committee on Justice and Solicitor General recommended that the Act apply to the Senate, the House of Commons, except for the offices of Senators and Members of the House of Commons, and the Library of Parliament. It also referred to the need to protect Parliamentary privileges.

The recommendation was reiterated in the 2002 *Report of the Access to Information Review Task Force, Access to Information: Making it Work for Canadians*. The Task Force also considered a modified redress process to resolve complaints about the handling of requests for these records.

Canadians expect all publicly funded bodies to be publicly accountable under access to information legislation. Therefore, it is recommended that the administrative records of the Senate, the House of Commons, the Library of Parliament and the judicial branch of government be covered by the Act, subject to provisions protecting Parliamentary and judicial privileges.

Benchmarking

Jurisdictions such as Alberta, Newfoundland and Labrador, the United Kingdom, Australia and Ireland include Parliament in the coverage of their legislation. Parliamentary privilege exemptions and provisions to exclude personal, political and constituency records are provided in various forms. Offices of Parliamentarians are not covered by the Acts. The *Freedom of Information Act 2000* in the United Kingdom provides that information is exempt if this “is required for the purpose of avoiding an infringement of the privileges of either House of Parliament.”

Court administration records should be available under access legislation. In jurisdictions such as Alberta and British Columbia, the Acts apply to all records “including court administration records.” Exclusions are provided for records in court files, for the records of judges and for personal notes, communications or draft decisions of persons who are acting in a judicial or quasi-judicial capacity.

Recommendation Number 8

That the Access to Information Act apply to Cabinet confidences

The *Access to Information Act* does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada which includes Cabinet records and records of Cabinet committees. The Act provides a representative list of types of documents that constitute a confidence. Once a decision has been rendered that a record is a confidence, it cannot be reviewed either by the Information Commissioner or by the Federal Court. However, the exclusion does not apply where the records have been in existence for more than twenty years or to discussion papers, if the decisions to which the papers relate have been made public or four years have passed since the decisions were made.

The role of Cabinet in a Westminster system of Parliament and the need to protect the Cabinet decision-making process are well understood. However, experience in other provincial, territorial and international jurisdictions with Westminster-style governments has demonstrated that the deliberations and decisions of Cabinet can be properly protected without excluding them from the purview of the legislation.

The *Open Government Act* proposed amending the *Access to Information Act* to provide that confidences of the Queen's Privy Council for Canada be subject to a mandatory exemption from disclosure. It set out a substantive definition of Cabinet confidences. It included information, the disclosure of which would reveal the substance of deliberations of Council or the substance of deliberations between or among ministers. The general definition would remain current in the event of changes to the Cabinet paper process and to the nature and types of records. As with other exemption provisions, a refusal to disclose would have been subject to an investigation by the Information Commissioner and review by the Federal Court. This approach would fulfill the principle of the Act that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

The status of Cabinet confidences has been under constant debate since the inception of the legislation. Although there have been variations on the theme of how the issue should be resolved, the majority of reports have recommended that confidences be treated as exemptions rather than exclusions. Therefore, it is recommended the *Access to Information Act* apply to Cabinet confidences as discretionary exemptions.

Benchmarking

Most Canadian jurisdictions have exemptions rather than exclusions for Cabinet records. The exemptions are time-limited with periods ranging from ten to twenty-five years. In addition, most laws do not specify document types but focus on information that would reveal the "substance of deliberations" of Cabinet. This concept is contained in the laws of Alberta, British Columbia, Ontario and Prince Edward Island. Alberta and British

Columbia also provide for a public interest override, while Ontario provides for a limited public interest override.

In New Zealand, the *Official Information Act 1982* provides a very broad definition of what constitutes official information for the purposes of the Act. Official information means “any information held by a Minister of the Crown in his official capacity.” In addition, New Zealand encourages the practice of proactive disclosure of Cabinet documents. In a speech entitled, *The Official Information Act and Privacy: New Zealand's Story* at the FOI Live 2005 Conference in London in June 2005, Marie Shroff, Privacy Commissioner of New Zealand and former Secretary of the New Zealand Cabinet, stated

I have reserved to the last in this list of practical measures the technique of proactive release. Look at any New Zealand government or state sector website and you will find the full text of Cabinet papers and Cabinet decisions and sometimes endless lists of discussion documents on highly sensitive matters of government policy, usually seeking public submissions. Treasury and the Ministry of Transport, for example, have recent Cabinet papers on their websites: Transport about a major roading decision; and Treasury about a savings package which was an important part of last month's 2005 budget.

Recommendation Number 9

That the Access to Information Act require the approval of the Information Commissioner for all extensions beyond sixty days

The time limit for responding to an access to information request is thirty calendar days following receipt of the request. The limit can be extended “for a reasonable period of time” if the request involves processing a large volume of records, which would interfere with the operations of the institution, if external consultations cannot be completed within thirty days, or if third party notification requirements must be accommodated.

Institutions must notify the Information Commissioner of all extensions greater than thirty days. There are no limitations on the length of extensions and no prescribed criteria for what constitutes “reasonable.” Institutions do not universally comply with the requirement to notify the Commissioner of extensions. Although institutions are considered to be in a “deemed refusal” when time limits are exceeded, the *Access to Information Act* does not contain penalties or sanctions in such situations.

In principle, extensions should be required only in exceptional cases and should not unduly impede the release of information to requesters. The Commissioner’s *Report Cards: Systemic Issues Affecting Access to Information in Canada 2007–2008* examined the increasing use of extensions, as well as the length of extensions taken. It notes that the “lack of checks and balances needed to make sure the system is not being abused and that all institutions using extensions are doing so for legitimate and documented reasons” is of concern to this Office.

Greater oversight is required to ensure that extensions do not undermine the timely release of information. Detailed criteria and tests should be developed to assist institutions in determining what constitutes a reasonable period of time. Therefore, it is recommended that the legislation be amended to include a provision requiring the approval of the Information Commissioner for any extension that is greater than sixty days beyond the initial thirty-day limit. Finally, institutions which are deemed to have refused access to information should forfeit the entitlement to charge fees.

Benchmarking

Many jurisdictions prescribe processes whereby public bodies may obtain extensions to initial time limits. Newfoundland and Labrador and Saskatchewan allow for maximum extensions of thirty days. Quebec permits an extension for a maximum of ten days. Extensions of thirty days or more may be granted with the permission of the Commissioners in Alberta, British Columbia, Manitoba, Nova Scotia and Prince Edward Island.

In the United States, institutions that have not responded to requests within the specified twenty days are limited with regards to assessing fees. They cannot charge search fees

or, where the request originates from the media or educational or scientific institutions, duplication fees unless there are unusual or exceptional circumstances surrounding the processing of the request. The *Freedom of Information Act* also includes a provision that allows applicants to request expedited processing if they are able to demonstrate a "compelling need".

Recommendation Number 10

That the Access to Information Act specify timeframes for completing administrative investigations

The *Access to Information Act* does not impose specific time limits on the Information Commissioner to investigate administrative complaints. In addition, once an investigation has been initiated, institutions often experience difficulties in responding quickly with the necessary documentation and representations. As a result of these factors, complainants can become frustrated by the failure to resolve their complaints in a timely manner.

The proposed *Open Government Act* suggested that “an investigation into a complaint under this section shall be completed within 120 days after the complaint is received or initiated by the Information Commissioner unless the Commissioner notifies the person who made the complaint, the head of the government institution concerned and any third party involved in the complaint that the Commissioner is extending the time limit, and provides an anticipated date for the completion of the investigation.”

The Access to Information Review Task Force noted that provincial Commissioners had informed it that time limits had proven adequate to conduct their investigations. It also remarked that both the Office of the Information Commissioner and institutions would have to adjust their processes and be appropriately resourced to adhere to time limits on investigations. Therefore, it is recommended that the *Access to Information Act* be amended to specify a ninety day timeframe for completing administrative investigations.

Benchmarking

Citing a combination of legislative provisions in Alberta, British Columbia and Manitoba, the Task Force recommended that:

[T]he Act be amended to require the Information Commissioner to complete investigations within 90 days, with the discretion to extend this period for a reasonable time if necessary, on giving notice of the extension to the complainant, the government institution involved and any third party.

Recommendation Number 11

That the Access to Information Act allow requesters the option of direct recourse to the Federal Court for access refusals

The *Access to Information Act* does not provide a mechanism by which complainants have direct access to the Federal Court with respect to access refusals. Instead, before a complainant can ask the Federal Court to review a government head's decision to refuse access to requested records, the Information Commissioner must complete his investigation.

For some requesters the two-stage review set out in the Act is contrary to the principle of timely access to requested records. Depending upon such factors as the complexity of the issues raised and the number of exemptions claimed, it is not always possible for the Commissioner to complete his investigation of complaints concerning access refusals within an expedited timeframe. Accordingly, the time required to obtain a binding resolution of a complaint can be excessive. Therefore, it is recommended that complainants have the option of direct recourse to the Federal Court for access refusals.

Benchmarking

Newfoundland and Labrador's *Access to Information and Protection of Privacy Act* provides requesters with a choice. The requester may decide to appeal directly to the court. If the requester chooses to appeal directly to the court, he or she cannot ask the Commissioner to review the decision.

An alternative approach would be to allow a complainant to bring a judicial review application directly to the Federal Court where the complaint concerns an access refusal and the complainant has not received the Information Commissioner's report of finding within a specified time.

Recommendation Number 12

That the *Access to Information Act* allow time extensions for multiple and simultaneous requests from a single requester

The *Access to Information Act* gives heads of federal institutions the possibility of extending time limits beyond the initial thirty days to respond to access requests for a reasonable period of time if certain situations present themselves. One of the situations occurs when the request is for a large number of records or requires a search through a large number of records and meeting the original time limit, under either of these circumstances, would unreasonably interfere with the operations of the institution.

As it currently stands, the provision for extending time limits cannot be applied to situations where responding to multiple and simultaneous requests from the same applicant interferes with the operations of a government institution. This means that considerable resources can be devoted toward the same requester with no possibility for extending the period of time in which multiple and simultaneous requests are to be responded to.

The *Open Government Act* proposed amending the *Access to Information Act* by substituting a provision that stated that time limits could be extended for a reasonable period of time if "meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution and the request is for a large number of records, necessitates a search through a large number of records, or is part of a group of requests for a large number of records made by the same person on the same subject within a period of thirty days."

To best ensure that the access rights of all requesters are adhered to, it is recommended that government institutions have the option of claiming time extensions when responding to multiple and simultaneous requests from the same requester would unreasonably interfere with their operations.

Benchmarking

The freedom of information legislation in four Canadian provinces allows for extensions to time limits to respond to multiple requests from the same person. In Saskatchewan, an extension of the time limit for an additional reasonable period is permitted when the application is for access to a large number of records or necessitates a search through a large number of records or there is a large number of requests and completing the work within the original timeframe would unreasonably interfere with the operations of the government institution.

The legislation in both Alberta and Prince Edward Island includes a provision allowing for extensions to time limits, with the Commissioner's permission, "if multiple concurrent

requests have been made by the same applicant or multiple concurrent requests have been made by two or more applicants who work for the same organization or who work in association with each other.”

In British Columbia, the Commissioner grants extensions of time limits to government institutions “if the commissioner otherwise considers that it is fair and reasonable to do so, as the commissioner considers appropriate.” Multiple concurrent requests by the same requester could plausibly represent a situation where the Information Commissioner would consider it appropriate to grant such an extension.

Outside Canada, one jurisdiction where limited time extensions are permitted in similar circumstances is Ireland. When compliance with the original time limit of two weeks after receipt of a request is not reasonably possible because the request relates to a large number of records or because numerous requests relating to the records have already been made, the head of a government institution has the option of extending the period up to a maximum of four weeks.

Les lois de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard comptent une disposition autorisant des prorogations, avec la permission du commissaire, [traduction] « si de multiples demandes simultanées ont été présentées par le même demandeur ou si de multiples demandes simultanées ont été présentées par deux ou plusieurs demandeurs qui travaillent pour le compte de la même organisation ou en collaboration ».

En Colombie-Britannique, le commissaire accorde des prorogations aux institutions gouvernementales [traduction] « si le commissaire estime qu'il est juste et raisonnable de le faire, selon ce qu'il juge approprié ». Le commissaire à l'information pourrait convenir que la présentation de multiples demandes simultanées par le même demandeur représente, de façon plausible, une situation pour laquelle il serait approprié d'accorder une telle prorogation.

Ailleurs dans le monde, l'Irlande autorise des prorogations limitées dans des circonstances semblables. Quand le respect du délai initial de deux semaines après la réception d'une demande n'est pas raisonnablement possible parce que la demande se rapporte à un tel nombre de documents ou en raison du nombre de demandes concernant les documents qui ont déjà été présentés, le dirigeant de l'institution gouvernementale irlandaise a la possibilité de prolonger le délai jusqu'à un maximum de quatre semaines.

Que la Loi sur l'accès à l'information prévienne des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur

La Loi sur l'accès à l'information accorde aux dirigeants d'institutions fédérales la possibilité de prolonger raisonnablement les délais de réponse au-delà du délai initial de trente jours dans certaines situations. C'est le cas lorsque la demande vise un grand nombre de documents ou qu'elle nécessite une recherche dans un nombre élevé de documents et que le respect du délai initial nuirait de manière déraisonnable aux activités de l'institution gouvernementale.

À l'heure actuelle, la disposition relative aux prorogations ne peut s'appliquer si le fait de répondre à de multiples demandes simultanées d'une même personne nuit aux activités d'une institution gouvernementale. Cela signifie que des ressources considérables peuvent être affectées au même demandeur sans possibilité de prolonger la période de réponse à de multiples demandes simultanées.

La Loi sur la transparence du gouvernement proposait de modifier la Loi sur l'accès à l'information grâce à une disposition qui statuait que les délais pouvaient être prolongés de manière raisonnable quand « l'observation du délai initial risque d'entraver de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution et que la demande vise un grand nombre de documents, exige des recherches dans un grand nombre de documents, ou fait partie d'un groupe de demandes visant un grand nombre de documents qui portent sur le même sujet et ont été présentées par le même demandeur au cours d'une période de trente jours ».

Afin d'assurer que les droits d'accès de tous les demandeurs sont respectés, il est recommandé que les institutions gouvernementales aient la possibilité, sur approbation du commissaire à l'information, de demander des prorogations quand le fait de répondre à de multiples demandes simultanées provenant d'un même demandeur risque de nuire de manière déraisonnable aux activités de leur organisation.

Analyse comparative

Les lois sur l'accès à l'information de quatre provinces canadiennes prévoient la prolongation des délais fixés pour répondre à de multiples demandes provenant d'un même demandeur.

En Saskatchewan, l'obtention d'une prorogation raisonnable est possible quand la demande vise l'accès à un nombre élevé de documents, ou qu'elle nécessite une recherche dans un grand nombre de documents, ou que le nombre de demandes est élevé et que l'accomplissement du travail dans le délai initial nuirait de manière déraisonnable aux activités de l'institution gouvernementale.

Que la Loi sur l'accès à l'information permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès

La Loi sur l'accès à l'information ne prévoit pas de mécanisme au moyen duquel les plaignants ont directement accès à la Cour fédérale en cas de refus d'accès. Avant qu'un plaignant puisse demander à la Cour fédérale d'examiner la décision d'un responsable du gouvernement de refuser l'accès aux documents demandés, le commissaire à l'information doit mener son enquête.

Pour certains demandeurs, l'examen en deux étapes prévu dans la Loi va à l'encontre du principe d'accès opportun aux documents demandés. Selon certains facteurs comme la complexité des enjeux soulevés et le nombre d'exemptions demandées, le commissaire n'est pas toujours en mesure de terminer son enquête sur des plaintes concernant des refus d'accès dans un laps de temps moindre. Par conséquent, le délai requis pour obtenir le règlement exécutoire d'une plainte peut s'avérer excessif. Il est donc recommandé d'offrir aux plaignants la possibilité de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.

Analyse comparative

L'Access to Information and Protection of Privacy Act de Terre-Neuve-et-Labrador offre le choix au demandeur. Celui-ci peut décider de faire appel directement à la Cour. Si le demandeur choisit cette option, il ne pourra demander au commissaire d'examiner la décision.

Une autre approche consisterait à permettre au plaignant de présenter une demande d'examen judiciaire directement à la Cour fédérale quand la plainte concerne un refus d'accès et que le plaignant n'a pas reçu le rapport des constatations du commissaire dans le délai prescrit.

Que la Loi sur l'accès à l'information précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif

La Loi sur l'accès à l'information n'impose pas de délais précis au commissaire à l'information pour faire enquête sur des plaintes de caractère administratif. Par ailleurs, une fois qu'une enquête a été lancée, les institutions ont souvent de la difficulté à répondre rapidement en présentant les documents et les arguments nécessaires. Ces facteurs entraînent une frustration chez les plaignants en raison du non-règlement de leurs plaintes de manière opportune.

Le projet de Loi sur la transparence du gouvernement suggérerait ce qui suit : « L'enquête menée au sujet d'une plainte visée au présent article doit être achevée dans les cent vingt jours après que la plainte a été reçue ou formulée par le commissaire à l'information, à moins que celui-ci n'avise le plaignant, le responsable de l'institution fédérale et tout tiers touché par la plainte qu'il proroge le délai et qu'il n'indique la date prévue de la fin de l'enquête. »

Le Groupe d'étude de l'accès à l'information a mentionné que les commissaires provinciaux l'avaient informé que l'imposition de délais s'était avérée efficace dans la tenue de leurs enquêtes. Il a aussi souligné que le Commissariat à l'information ainsi que les institutions auraient à modifier leurs processus et à se doter des ressources nécessaires afin de respecter les délais imposés pour les enquêtes. Il est donc recommandé que la Loi sur l'accès à l'information soit modifiée de façon à prévoir un délai de quatre-vingt-dix jours pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif.

Analyse comparative

Citant une combinaison de dispositions législatives de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Manitoba, le Groupe d'étude a formulé la recommandation suivante : [Que la Loi soit modifiée pour obliger le commissaire à l'information à terminer ses enquêtes dans les 90 jours et lui conférer le pouvoir discrétionnaire de prolonger raisonnablement cette période, au besoin, en donnant avis de la prorogation au plaignant, à l'institution et aux tiers.

de trente jours ou plus peuvent être accordées sur approbation des commissaires en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard.

Aux États-Unis, les institutions qui ne répondent pas aux demandes dans le délai prescrit de vingt jours sont limitées dans l'évaluation des frais. Elles ne peuvent imposer de frais de recherche, ou exiger des frais de reproduction si la demande provient des médias ou d'une institution d'enseignement ou à vocation scientifique, sauf en cas de circonstances inhabituelles ou exceptionnelles entourant le traitement de la demande. La *Freedom of Information Act* comprend également une disposition qui permet aux demandeurs de réclamer un traitement accéléré s'ils sont en mesure de démontrer que la demande est d'une « nécessité impérieuse ».

Que la Loi sur l'accès à l'information exige que toutes les prorogations au-delà de soixante jours soient approuvées par le commissaire à l'information

Le délai de réponse à une demande d'accès à l'information est de trente jours civils après la réception de la demande. La période peut être prolongée « de façon raisonnable » si la demande nécessite le traitement d'un grand volume de documents qui nuirait aux activités de l'institution, s'il est impossible de terminer les consultations externes dans les trente jours ou si des exigences d'avis à des tiers s'appliquent. Les institutions doivent aviser le commissaire à l'information de toute prorogation de plus de trente jours. Il n'existe pas de limite quant à la durée de la prorogation ni de critère précisant de qui est « raisonnable ». Les institutions ne se conforment pas unanimement à l'exigence consistant à aviser le commissaire des prorogations. Même si les institutions se trouvent dans une situation de « présomption de refus » une fois les délais dépassés, la Loi sur l'accès à l'information ne prévoit aucune pénalité ni sanction dans de tels cas.

En principe, on devrait avoir recours aux prorogations seulement dans des cas exceptionnels et elles ne devraient pas entraver indûment la communication d'information aux demandeurs. Dans ses *Fiches de rendement 2007-2008 et problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada*, le commissaire a étudié le recours croissant aux prorogations et leur durée. Il s'est dit préoccupé par « l'absence des freins et contrepois nécessaires pour empêcher les abus et faire en sorte que les institutions recourent aux prorogations de délai pour des motifs légitimes et bien documentés ».

Une surveillance plus étroite est nécessaire pour s'assurer que les prorogations ne nuisent pas à la communication opportune de l'information. Il faudrait élaborer des critères détaillés pour aider les institutions à définir ce qui constitue un délai raisonnable. Il est donc recommandé que la Loi soit modifiée de manière à inclure une disposition exigeant que toute prorogation de plus de soixante jours au-delà du délai initial de trente jours soit approuvée par le commissaire à l'information. Finalement, les institutions qui sont réputées avoir refusé l'accès à de l'information devraient perdre le droit d'imposer des frais.

Analyse comparative

Plusieurs provinces et territoires ont mis en place des processus en vertu desquels des organismes publics peuvent obtenir des prorogations par rapport aux délais initiaux. Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan autorisent des prorogations maximales de trente jours. Le Québec permet une prorogation maximale de dix jours. Des prorogations

allant de dix à vingt-cinq ans. De plus, la plupart des lois ne précisent pas le type de documents, mais se concentrent plutôt sur l'information qui pourrait révéler la « teneur des travaux » du Cabinet. Ce concept se retrouve dans les lois de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et de l'Île-du-Prince-Édouard. L'Alberta et la Colombie-Britannique prévoient aussi un droit de dérogation dans l'intérêt public tandis que l'Ontario prévoit un droit de dérogation limité dans l'intérêt public.

En Nouvelle-Zélande, l'*Official Information Act 1982* donne une définition très générale de ce que sont des renseignements officiels aux fins de la Loi. Le terme signifie [traduction] « tout renseignement détenu par un ministre de la Couronne dans l'exercice officiel de ses fonctions ». La Nouvelle-Zélande encourage la pratique de la divulgation proactive des documents du Cabinet. Voici ce que déclarait Marie Shroff, la commissaire néo-zélandaise et ancienne secrétaire de Cabinet, dans un discours prononcé lors de la conférence FOI Live 2005 tenue à Londres en juin 2005 et intitulé [traduction] *La Loi sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels : l'histoire de la Nouvelle-Zélande*.

[Traduction] « Pour terminer cette liste de mesures pratiques, j'ai gardé la technique de divulgation proactive. Si vous consultez n'importe quel site Web du gouvernement ou du secteur public de la Nouvelle-Zélande, vous trouverez le texte intégral des documents et des décisions du Cabinet et parfois même une longue liste de documents de discussion sur des enjeux de nature hautement délicate de la politique gouvernementale pour lesquels des présentations publiques sont habituellement demandées. À titre d'exemple, le Trésor et le ministère des Transports ont publié de récents documents du Cabinet sur leurs sites Web : pour les Transports, une décision majeure concernant les routes; quant au Trésor, un programme d'économies formant une partie importante du Budget 2005 annoncé le mois passé. »

Que la Loi sur l'accès à l'information s'applique aux documents confidentiels du Cabinet

La Loi sur l'accès à l'information ne s'applique pas aux renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui comprennent les documents du Cabinet et ceux des comités du Cabinet. La Loi donne une liste représentative des types de documents qui sont des documents confidentiels. Une fois qu'il a été décidé qu'un document est confidentiel, ni le commissaire à l'information ni la Cour fédérale ne peut l'examiner. Cependant, l'exclusion ne s'applique pas si les documents existent depuis plus de vingt ans ou s'il s'agit de documents de travail, si les décisions auxquelles les documents se rapportent ont été rendues publiques ou si une période de quatre ans s'est écoulée depuis la prise des décisions.

Le rôle du Cabinet dans un système britannique de Parlement et la nécessité de protéger le processus décisionnel du Cabinet sont bien compris. Cependant, l'expérience acquise au sein d'autres gouvernements provinciaux, territoriaux et étrangers de style britannique a démontré que les travaux et les décisions du Cabinet peuvent être protégés adéquatement sans les exclure de la portée de la Loi.

La Loi sur la transparence du gouvernement proposait de modifier la Loi sur l'accès à l'information de manière à ce que les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada puissent faire l'objet d'une exemption obligatoire de divulgation. Elle définit en profondeur ce que sont des documents confidentiels du Cabinet. Elle couvre l'information dont la divulgation révélerait la teneur des travaux du Conseil et des discussions entre les ministres. La définition générale demeurerait valide advenant des changements au processus de traitement des dossiers du Cabinet ainsi qu'à la nature et aux types de documents. À l'instar des autres dispositions d'exemption, un refus de divulgation aurait fait l'objet d'une enquête menée par le commissaire à l'information et d'un examen effectué par la Cour fédérale. Cette approche serait conforme au principe de la Loi selon lequel les décisions relatives à la divulgation de renseignements gouvernementaux devraient faire l'objet d'un examen indépendant du gouvernement.

La situation relative aux documents confidentiels du Cabinet fait constamment l'objet de discussions depuis l'entrée en vigueur de la Loi. Bien qu'il y ait eu quelques différences sur la façon de régler la question, la majorité des rapports ont recommandé que les documents confidentiels soient traités comme des exemptions et non comme des exclusions. Il est donc recommandé que la Loi sur l'accès à l'information s'applique aux documents confidentiels du Cabinet au moyen d'exemptions discrétionnaires.

Analyse comparative

La plupart des provinces et des territoires du Canada ont prévu des exemptions pour les documents du Cabinet et non des exclusions. Les exemptions sont assorties de délais

[traduction] « y compris les documents administratifs des tribunaux ». Des exclusions sont prévues pour les documents contenus dans des dossiers de la Cour, pour les documents des juges ainsi que pour les notes personnelles, communications ou avant-projets d'ordonnance de personnes ayant une capacité juridique ou quasi juridique.

Que l'application de la Loi sur l'accès à l'information soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux

Avec sa Loi sur l'accès à l'information, le gouvernement fédéral n'a pas suivi le rythme de ses homologues provinciaux, territoriaux et internationaux sur le plan de la couverture des institutions. Présentement, la Loi ne s'applique pas au Sénat, à la Chambre des communes, à la Bibliothèque du Parlement ou au système judiciaire.

En 1986, dans *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général recommandait que la Loi s'applique au Sénat, à la Chambre des communes, sauf aux bureaux des sénateurs et des députés, ainsi qu'à la Bibliothèque du Parlement. Il faisait également mention de la nécessité de protéger le privilège parlementaire.

La recommandation a été réitérée dans le *Rapport de 2002 du Groupe d'étude de l'accès à l'information, Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*. Le Groupe d'étude avait aussi envisagé un processus de recours modifié pour régler les plaintes sur le traitement des demandes visant l'obtention de tels documents.

Les Canadiens s'attendent à ce que tous les organismes financés par des fonds publics soient tenus de rendre des comptes publiquement en vertu des lois sur l'accès à l'information. Il est donc recommandé que les documents administratifs du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement et du pouvoir judiciaire du gouvernement soient couverts par la Loi, sous réserve des dispositions protégeant les privilèges parlementaires et l'immunité judiciaire.

Analyse comparative

Certains pays ou administrations, comme l'Alberta, Terre-Neuve-et-Labrador, le Royaume-Uni, l'Australie et l'Irlande, couvrent le Parlement dans leurs lois. Les exemptions relatives aux privilèges parlementaires et les dispositions visant l'exclusion des documents personnels, politiques et des électeurs prennent différentes formes. Les lois ne couvrent pas les bureaux des parlementaires. La *Freedom of Information Act* 2000 du Royaume-Uni prescrit que l'information est exemptée si [traduction] « l'exemption est nécessaire pour prévenir une transgression des privilèges de l'une ou l'autre chambre du Parlement. »

Les documents administratifs des tribunaux devraient être mis à la disposition du public en vertu des lois sur l'accès à l'information. Dans certaines administrations, comme l'Alberta et la Colombie-Britannique, les lois s'appliquent à tous les documents

Il est donc recommandé que la Loi sur l'accès à l'information reconnaisse explicitement le rôle du commissaire à l'information lorsqu'il est question de donner des conseils à des institutions concernant des projets de mesures législatives. Les institutions devraient être tenues d'aviser et de consulter le commissaire relativement à toute question de nature législative pouvant avoir une incidence sur le droit des Canadiens d'accéder à de l'information gouvernementale.

Analyse comparative

De nombreuses administrations prévoient une telle disposition dans leur législation. Les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels à la fois de l'Alberta et de la Colombie-Britannique énoncent précisément que [traduction] « le commissaire a la responsabilité générale de surveiller l'application de la Loi afin d'assurer l'atteinte de ses objectifs et peut commenter les répercussions en matière d'accès à l'information ou de protection des renseignements personnels des plans législatifs ou des programmes proposés par les organismes publics ».

Que la Loi sur l'accès à l'information accorde un mandat consultatif au commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives

Les commissaires fédéraux à l'information ont souvent jugé important, dans le cadre de leur rôle et de leurs responsabilités, de commenter les répercussions possibles des projets de mesures législatives. Cette fonction n'est pas définie explicitement dans les lois.

Le Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information mentionnait ce qui suit :

Nous croyons que, dans bien des situations, le Secrétaire du Conseil du Trésor ou une institution fédérale bénéficierait des conseils du commissaire à l'information, par exemple, sur un projet de loi, de règlement, de politique ou un programme qui auraient un effet sur l'accès à l'information, sur des lignes directrices, sur l'administration de la Loi dans une institution et sur les pratiques et politiques en matière de gestion de l'information.

Le juge La Forest a appuyé ce point de vue dans son rapport intitulé *Les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée : fusion et questions connexes*. Il recommandait ce qui suit :

La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels devraient être modifiées de manière à conférer aux commissaires le pouvoir explicite de commenter les programmes gouvernementaux touchant les questions à l'égard desquelles ils ont compétence. Idéalement, le gouvernement devrait se voir imposer l'obligation corrélative de solliciter, le plus tôt possible, l'avis des commissaires relativement à ces programmes.

La Loi sur la transparence du gouvernement proposait d'accorder un mandat consultatif au commissaire à l'information. La disposition stipulait que « le commissaire à l'information a la responsabilité générale de surveiller l'application de la présente loi afin d'assurer l'atteinte de ses objectifs. Par conséquent, il peut présenter publiquement ses observations sur les incidences, au plan de la transparence et de la responsabilité, des plans législatifs ou des programmes gouvernementaux proposés. »

De nombreuses lois sur l'accès à l'information du Canada et d'autres pays ont prévu un volet d'éducation et de recherche qui autorise explicitement les commissaires à promouvoir la compréhension par le public de ses droits d'accès et à mener des travaux de recherche sur des enjeux touchant le droit de savoir du public. Relativement à la responsabilité consistant à [traduction] « vérifier l'application de la Loi pour garantir l'atteinte de ses objectifs », la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* de la Colombie-Britannique confère explicitement au commissaire le mandat [traduction] « de faire connaître la Loi au public » et « d'effectuer ou de commander des recherches sur tout élément influant sur l'atteinte des objectifs de la Loi ».

La *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* du Canada offre un excellent modèle de mandat d'éducation du public. Elle stipule que le « commissaire est tenu d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'information publique afin de faire mieux connaître la présente loi et son objet » et « d'entreprendre des recherches portant sur la protection des renseignements personnels et d'en publier les résultats ». Grâce à ce mandat, le commissaire à la vie privée a obtenu des résultats remarquables pour ce qui est d'informer les Canadiens de leurs droits en matière de protection de la vie privée lorsqu'il est question des renseignements personnels détenus par des organisations du secteur privé et a lancé un programme de recherche exhaustif ayant mené à la production d'études importantes sur des enjeux liés à la protection de la vie privée. Le commissaire à la vie privée a demandé que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit mise à jour en vue d'intégrer un mandat semblable.

Que la Loi sur l'accès à l'information prévoit un mandat d'éducation du public et de recherche pour le commissaire à l'information

En 1987, dans le document *Accès et renseignements personnels : les prochaines étapes*, le gouvernement énonçait ce qui suit en guise de réponse à une recommandation formulée par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général :

Pour que la Loi sur l'accès à l'information soit plus efficace, il est essentiel de s'assurer qu'elle est mieux connue et comprise du public [...] Par ailleurs, le gouvernement modifiera la Loi sur l'accès à l'information de manière à inclure un mandat d'éducation du public à l'intention du Commissariat à l'information.

L'obtention de l'accès à l'information contenue dans les documents institutionnels est essentielle à la participation efficace des citoyens au processus démocratique. Les études de la *Loi sur l'accès à l'information* réaffirment constamment que les Canadiens, en général, ne connaissent pas ou ne comprennent pas les droits que leur accordent les dispositions législatives. De plus, ces études recommandent que les dispositions législatives soient modifiées de manière à reconnaître le rôle du commissaire à l'information pour ce qui est de sensibiliser le public à la Loi et à l'accès aux renseignements gouvernementaux en général.

La Loi sur la transparence du gouvernement comprenait une telle proposition. Le juge La Forest, dans son étude des commissariats à l'information et à la protection de la vie privée, a reconnu l'importance de cette fonction quand il a déclaré qu'« il est nécessaire d'inculquer au sein du gouvernement des normes en matière d'accès et de protection de la vie privée; de même, il est nécessaire de sensibiliser le public à ses droits à l'accès et à la protection de sa vie privée et de l'informer des menaces que font peser sur ces droits les progrès technologiques et l'évolution sociale et législative ».

Un mandat d'éducation du public et de recherche sur les droits d'accès est tout à fait compatible avec les responsabilités du commissaire à l'information. Les expériences vécues ailleurs ont démontré que cela ne représente aucun risque pour l'impartialité du Commissariat. Le mandat permettra de s'assurer que les Canadiens connaissent leurs droits à l'information et qu'ils savent comment les exercer. Finalement, il favorisera un dialogue éclairé et la reddition de comptes. Il est donc recommandé de modifier la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à accorder un mandat d'éducation du public et de recherche au commissaire à l'information.

Que la Loi sur l'accès à l'information accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes

La Loi sur l'accès à l'information exige que le commissaire à l'information enquête sur toutes les plaintes reçues et qu'il fasse part des conclusions de telles enquêtes. Les plaintes peuvent se rapporter à un large éventail d'enjeux touchant une demande d'accès ou l'obtention d'un accès en vertu de la Loi. Celle-ci ne prévoit aucune disposition qui accorderait au commissaire un quelconque pouvoir discrétionnaire en matière d'enquête.

Il est recommandé que la Loi sur l'accès à l'information soit modifiée pour conférer au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes. Une telle disposition permettrait au commissaire d'exercer une mesure de contrôle sur le processus de traitement des plaintes et sur l'utilisation des ressources, en veillant à ce que celles-ci soient axées sur des demandes individuelles et des enjeux publics d'importance. Toute décision de ne pas faire enquête sur une plainte pourrait être soumise au processus d'examen judiciaire.

Analyse comparative

Les lois sur l'accès à l'information de la plupart des provinces et des territoires accordent aux commissaires le pouvoir de décider de ne pas examiner certains renseignements reçus. Les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels à la fois de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard confèrent au commissaire le pouvoir discrétionnaire de refuser de mener une enquête quand il est d'avis que le sujet d'une demande d'examen a déjà été traité dans une ordonnance ou dans un rapport d'enquête ou que d'autres [traduction] « circonstances justifient le refus de tenir une enquête ». Une disposition semblable se trouve dans la législation manitobaine.

D'autres provinces, dont la Saskatchewan et le Québec, et deux des territoires, soit les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, se sont dotés de lois qui donnent d'autres directives sur les circonstances dans lesquelles un commissaire peut décider de ne pas examiner une plainte. Ces administrations ont adopté des dispositions, dont la formulation varie légèrement, qui permettent aux commissaires de refuser ou d'abandonner l'examen d'une plainte quand, par exemple, le commissaire est d'avis que la plainte est futile, qu'elle n'est pas faite de bonne foi, qu'elle est frivole ou vexatoire ou qu'elle équivaut à un abus en matière de droit d'accès.

recours pour les plaignants. En vertu du système actuel, un plaignant qui n'est pas satisfait de la recommandation du commissaire ou de la réponse du gouvernement doit introduire un recours devant la Cour fédérale. Ceci exige beaucoup de temps et de ressources.

Dans le modèle exécutoire, le requérant obtient une décision plus rapidement. Ce modèle est d'avantage régi par des règles et moins ad hoc que le modèle de l'ombudsman. Les commissaires jouissant de pouvoirs exécutoires sont des tribunaux administratifs. Ils rendent des décisions publiques, avec motifs à l'appui, ce qui permet la constitution d'une jurisprudence qui aide grandement les institutions et les usagers à comprendre comment la Loi doit être interprétée et appliquée. En tant que tribunaux administratifs, soumis à l'examen des tribunaux judiciaires, ils doivent respecter des normes rigoureuses quant aux motifs et à l'équité procédurale.

Cependant, il a ajouté les mises en garde suivantes aux arguments qui précèdent :

Un modèle quasi judiciaire prévoyant la délivrance d'ordonnances risque de devenir trop formaliste, et d'aboutir à un processus presque aussi coûteux et gruge-temps que les instances judiciaires. On peut également soutenir que l'absence du pouvoir de rendre des ordonnances permet à l'ombudsman conventionnel d'adopter une position plus ferme à l'égard du gouvernement qu'une autorité quasi judiciaire. Il y a également un certain intérêt à confier le règlement des questions litigieuses d'accès et de protection de la vie privée aux tribunaux, où les instances sont généralement publiques. La capacité tant des commissaires que des plaignants de s'adresser aux tribunaux pourrait bien être perçue comme une sanction suffisante en cas de non-respect, surtout en ce qui concerne certaines des questions les plus sensibles qui se posent au niveau fédéral.

Que la Loi sur l'accès à l'information confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutif pour des questions de nature administrative

Le débat entourant les pouvoirs conférés aux commissaires à l'information porte généralement sur l'examen de deux modèles – le modèle de l'ombudsman et le modèle quasi judiciaire. Le modèle de l'ombudsman est basé sur des enquêtes et sur la persuasion tandis que le modèle quasi judiciaire prévoit des pouvoirs exécutifs. Le commissaire, tout comme d'autres individus qui se consacrent à des activités de recherche des faits et de formulation de recommandations, a présentement le droit de rendre des ordonnances dans le cadre d'enquêtes, y compris des ordonnances de confidentialité pour protéger le caractère confidentiel des enquêtes.

L'adoption d'un troisième modèle est recommandée. Présenté par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, ce modèle conserve les avantages du rôle consultatif informel que joue le commissaire tout en facilitant le règlement expéditif des questions administratives. Dans son rapport, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*, le Comité recommandait que le mandat central du commissaire à l'information consistant à formuler des recommandations sur la divulgation soit confirmé, mais que le pouvoir autorisant le commissaire à l'information à rendre des ordonnances exécutives pour des questions accessoires (se rapportant précisément aux délais, aux frais, aux dispenses de frais et aux prolongations de délai) soit inclus dans les modifications à la Loi sur l'accès à l'information.

Analyse comparative

Le conseiller spécial du ministre de la Justice, le juge La Forest, s'est penché sur la question dans son rapport intitulé *Les commissariats à l'information et à la protection de la vie privée : fusion et questions connexes*. Il a reconnu le succès remporté par les commissaires en Alberta, en Colombie-Britannique, au Québec, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard pour ce qui est de régler des plaintes de manière satisfaisante pour toutes les parties en combinant leurs pouvoirs de rendre des décisions finales en matière de différends, selon un contrôle judiciaire, et leurs pratiques de règlement par voie de conciliation, de médiation et d'autres méthodes non officielles.

Le juge La Forest a invoqué les arguments du Groupe d'étude de l'accès à l'information en faveur des pouvoirs exécutifs :

Plusieurs utilisateurs seront d'avis qu'un commissaire jouissant de pouvoirs exécutifs constitue un meilleur

La restriction de l'accès est incompatible avec d'autres normes canadiennes et internationales. Toutes les provinces et la plupart des pays, dont l'Australie, l'Irlande, le Mexique, le Royaume-Uni et les États-Unis, permettent à tous d'accéder à l'information, sans égard à la citoyenneté ni à l'emplacement géographique. Ces administrations signalent que les demandes de l'étranger n'ont pas entraîné une hausse importante du volume de demandes. La seule différence majeure est la suivante : les individus ont le droit de présenter une demande directement au lieu de passer par des agents.

Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la Loi sur l'accès à l'information

La Loi sur l'accès à l'information accorde le droit de demander et de recevoir de l'information détenue par des institutions fédérales seulement aux citoyens canadiens, aux résidents permanents ainsi qu'aux individus et aux entités constituées en personne morale qui sont présents au Canada. La Loi ne prévoit pas un accès universel. Les entreprises et les individus de l'étranger peuvent obtenir un accès indirect aux mêmes renseignements s'ils engagent des agents ou des courtiers en information canadiens.

Dans une présentation récente destinée au Commissariat à l'information sur la façon de renforcer la Loi sur l'accès à l'information, la Commonwealth Human Rights Initiative indiquait que le droit d'accès au Canada n'était pas tout à fait conforme à une convention sur les droits de la personne. Elle notait ce qui suit : [traduction]

Le Canada, en tant que membre des Nations Unies, a adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) en 1976. L'article 19 énonce expressément que toute personne a droit « à la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. » L'Organisation des États américains et le Commonwealth – dont le Canada fait partie dans les deux cas – ont également adopté des normes minimales sur le droit à l'information qui doivent profiter à tous. Ces normes minimales devraient être à la base du régime d'accès à l'information du Canada.

Des recommandations découlant d'examen précédents de la Loi préconisaient une modification visant à accorder à « tous » le droit d'accéder aux documents. La Loi sur la transparence du gouvernement comprenait la disposition suivante : « Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, toute personne a droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale et peut se les faire communiquer sur demande. » Avec l'accroissement de la mondialisation, les demandeurs voudront accéder à l'information peu importe où ils se trouvent physiquement. En raison de l'aspect pratique des communications réseautées et de la détermination de l'admissibilité, il devient difficile de maintenir le concept d'accès limité. Il est donc recommandé d'accorder le droit d'accès à tous.

vue de déterminer si d'autres changements et améliorations s'avèrent nécessaires de manière à garantir la transparence et l'accessibilité continues du gouvernement pour la population américaine et pour vérifier que la loi est toujours fondée non pas sur le « besoin » de savoir, mais sur le « droit fondamental » à l'information.

Que le Parlement passe en revue la Loi sur l'accès à l'information tous les cinq ans

Bien que la Loi sur l'accès à l'information stipule qu'un comité parlementaire doit être chargé de « l'examen permanent de l'application de la Loi », le seul examen législatif réalisé a été celui du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général en 1986. Le Comité a publié en 1987 un rapport exhaustif intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*; le gouvernement y a répondu dans le document *Accès et renseignements personnels : les prochaines étapes*. Depuis, des initiatives de réforme ont été mises en œuvre, mais, à l'heure actuelle, aucune disposition ne prévoit d'examens planifiés visant à s'assurer que la Loi traduit toujours les besoins des Canadiens dans un environnement en constante évolution.

La mise en place d'examens réguliers donnerait l'occasion d'examiner et d'améliorer les pratiques et d'harmoniser les lois fédérales avec les normes nationales et internationales. À la limite, ces examens encourageraient, surtout de la part du public, une plus grande sensibilisation aux droits d'accès à l'information et une meilleure connaissance de ceux-ci dans les sphères politiques et bureaucratiques. La Loi sur la transparence du gouvernement a proposé l'examen de l'application de la Loi sur l'accès à l'information tous les cinq ans.

La recommandation est donc la suivante : que la Loi soit modifiée de manière à exiger que le Parlement réalise un examen tous les cinq ans. Cet échéancier donnerait aux parlementaires la possibilité de cerner tout problème systémique, de repérer les pratiques exemplaires présentes dans d'autres gouvernements et de recommander des modifications aux structures législatives ou administratives.

Analyse comparative

L'exigence relative à l'examen des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels sur une base régulière a été encheâssée dans certains régimes plus récents. La Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques du gouvernement fédéral stipule qu'elle doit faire l'objet d'un examen par le Parlement tous les cinq ans. La plupart des lois provinciales et territoriales contiennent des dispositions semblables.

Aux États-Unis, la loi *Open Government Act of 2007* a mis en évidence l'importance des examens législatifs. Elle stipule ce qui suit : [traduction]

Le Congrès devrait passer régulièrement en revue l'article 552, titre 5, du Code des États-Unis (communément appelé la Freedom of Information Act) en

Recommandation numéro 1 : Que le Parlement passe en revue la Loi sur l'accès à l'information tous les cinq ans

Recommandation numéro 2 : Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la Loi sur l'accès à l'information relevant d'une institution gouvernementale

Recommandation numéro 3 : Que la Loi sur l'accès à l'information confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutoire pour des questions de nature administrative

Recommandation numéro 4 : Que la Loi sur l'accès à l'information accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes

Recommandation numéro 5 : Que la Loi sur l'accès à l'information prévoie un mandat d'éducation du public et de recherche pour le commissaire à l'information

Recommandation numéro 6 : Que la Loi sur l'accès à l'information accorde un mandat consultatif au commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives

Recommandation numéro 7 : Que l'application de la Loi sur l'accès à l'information soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux

Recommandation numéro 8 : Que la Loi sur l'accès à l'information s'applique aux documents confidentiels du Cabinet

Recommandation numéro 9 : Que la Loi sur l'accès à l'information exige que toutes les prorogations au-delà de soixante jours soient approuvées par le commissaire à l'information

Recommandation numéro 10 : Que la Loi sur l'accès à l'information précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif

Recommandation numéro 11 : Que la Loi sur l'accès à l'information permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès

Recommandation numéro 12 : Que la Loi sur l'accès à l'information prévoie des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur

l'élargissement de la portée de la Loi aux sociétés d'État restantes et à leurs bureaux. Malheureusement, la LFR a également créé de nouvelles exemptions et exclusions s'appliquant aux nouvelles institutions.

En 2005, un avant-projet de loi, intitulé *Loi sur la transparence du gouvernement*, a été déposé devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Elaboré par le commissaire à l'information John Reid à la demande du Comité permanent, l'avant-projet prévoyait des changements majeurs à la Loi. L'un des objectifs premiers était de s'attaquer au problème de la « culture de non-divuligation » au sein des milieux politiques et bureaucratiques. Le commissaire Gomery a appuyé l'avant-projet dans son rapport de la phase 2 intitulé *Rétablir l'imputabilité*. J'appuie de façon générale l'avant-projet de loi. Cependant, je crois que les recommandations énoncées dans le présent document devraient être mises en œuvre sans tarder.

lois sur le droit à l'information, tandis que de 20 à 30 autres pays envisagent de le faire, selon une étude récente de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

La façon dont le gouvernement fonctionne a changé considérablement. Les ministères et les organismes gouvernementaux apportent constamment des innovations à la prestation électronique des programmes et services. De nouvelles technologies ont transformé la façon de créer, de gérer et de communiquer l'information. Le volume d'information augmente toujours d'une façon exponentielle.

Afin de garantir un accès pour tous, il importe de mettre en œuvre des systèmes techniquement avancés qui viendront appuyer les fonctions d'accès et faciliter la diffusion de l'information. Le traitement des demandes électroniques et les liens avec les modules de communication et de publication des institutions devraient constituer les exigences fondamentales de l'infrastructure. Un tel exercice de modernisation contribuera à la mise en œuvre d'un programme nécessaire de divulgation proactive de l'information selon une méthode opportune et rentable.

La *Loi sur l'accès à l'information* a rarement été révisée. Le seul examen d'origine législative a été réalisé par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général. En 1987, ce dernier a publié le rapport *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Dans le rapport, le Comité faisait valoir que la Loi était d'une « importance semblable » à celle de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Par la suite, les tribunaux affirmaient que les droits contenus dans les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels constituaient des droits démocratiques fondamentaux et accordaient à ces lois une reconnaissance « quasi constitutionnelle ».

Dans son rapport produit pour le dixième anniversaire, le commissaire à l'information John Grace a présenté son dossier de réforme. Il reconnaissait que « bien que la Loi ait permis de garantir le droit d'accès à l'information, elle a aussi fini par représenter une méthode, souvent conflictuelle, de traitement des demandes de renseignements au cas par cas – approche trop lente et trop lourde pour une société de l'information ». De nos jours, la plupart de ses quarante-trois recommandations sont toujours pertinentes et pourraient être intégrées dans une *Loi sur l'accès à l'information* renouvelée.

En 2002, le Groupe d'étude de l'accès à l'information a publié son rapport intitulé *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*. Ce rapport exhaustif présentait 139 recommandations de réforme législative, administrative et culturelle. Rien n'est ressorti de ce rapport.

De nombreux projets de loi d'initiative parlementaire ont été présentés. Ces projets de loi allaient de modifications apportées à des dispositions précises à des lois prévoyant de vastes mesures de réforme.

Indépendamment des différentes initiatives de réforme, les changements apportés à ce jour ont été modestes. L'article 67.1 a été ajouté en 1999 afin que l'entrave volontaire au droit d'accès devienne une infraction. En 2006, plusieurs modifications ont été apportées à la *Loi sur l'accès à l'information* par la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR), telles que la codification de l'« obligation de prêter assistance » aux demandeurs et

[Traduction] « Il ne fait aucun doute que le Canada doit, tout au moins, améliorer ses propres lois sur l'accès à l'information afin qu'elles respectent les normes d'excellence de ses partenaires du Commonwealth – pour ensuite, avec un peu de chance, regarder ce qui se fait dans le reste du monde. Il ne s'agit pas du tout d'un objectif radical ou déraisonnable car, pour l'atteindre, les parlementaires canadiens n'ont pas à faire un bond dans l'avenir, ils n'ont qu'à faire un pas dans le présent. »

Stanley Tromp, *Fallen Behind: Canada's Access to Information Act in the World Context*, septembre 2008.

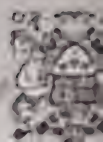
Message du commissaire à l'information

La Loi sur l'accès à l'information doit être renforcée pour faire face aux impératifs actuels. Même s'il a été établi que la Loi est toujours valable sur le plan du concept et de l'équilibre, il s'avère urgent de la moderniser au point de vue législatif et administratif et de l'harmoniser avec les régimes plus progressifs à l'échelle tant nationale qu'internationale. Les Canadiens s'attendent à un ensemble commun de droits d'accès d'un gouvernement à l'autre.

Le présent document renferme une liste de recommandations précises pouvant servir de point de départ dans les efforts de modernisation de la Loi. Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité. Les recommandations visent uniquement les besoins les plus urgents. Elles se rattachent aux grands thèmes d'examen parlementaire que sont le droit d'accès universel, le renforcement du modèle de conformité, l'éducation du public, la recherche et la prestation de conseils, la portée de la Loi et la rapidité du traitement.

La Loi sur l'accès à l'information a été offerte comme cadeau d'anniversaire au pays quand elle a été adoptée le jour de la fête du Canada en 1983. Plus de vingt-cinq ans plus tard, les parlementaires ont maintenant l'occasion d'adopter des mesures visant à moderniser le régime d'accès à l'information pour l'adapter à la réalité du 21^e siècle. Le travail du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique reflète l'importance que le Parlement accorde à la Loi ainsi que sa volonté de l'améliorer.

Qu'est-ce qui s'est passé depuis 1983? Toutes les provinces et tous les territoires se sont joints aux premières provinces qui avaient adopté la Loi, soit la Nouvelle-Écosse (1977) et le Nouveau-Brunswick (1978), en édictant des lois sur l'accès à l'information de plus en plus progressives. Sur le plan international, plus de 70 pays ont adopté des



Information
Commissioner
of Canada

Commissaire
à l'information
du Canada

Renforcer la Loi sur l'accès à l'information
pour faire face aux impératifs actuels

Exposé devant le Comité permanent de l'accès à
l'information, de la protection des renseignements
personnels et de l'éthique

4 mars 2009

ANNEXE C
RENFORCER LA LOI SUR L'ACCÈS À
L'INFORMATION POUR FAIRE FACE
AUX IMPÉRATIFS ACTUELS

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organismes et particuliers

Association canadienne des journalistes

Association du Barreau canadien

Drapeau, Michel

Racicot, Marc-Aurèle

Rubin, Ken

Organisations et individus			Date	Réunion
Association du Barreau canadien			2009/05/06	19
David Fraser, vice-président, Section nationale du droit de la vie privée et de l'accès à l'information				
Priscilla Platt, membre de l'exécutif, Section nationale du droit de la vie privée et de l'accès à l'information				
Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit				
Commissariat à l'information du Canada			2009/05/27	23
Suzanne Legault, commissaire adjointe, Politiques, communications et opérations				
Robert Marleau, commissaire à l'information				
Andrea J. Neill, commissaire adjointe, Règlement des plaintes et respect de la loi				

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Commissariat à l'information du Canada Suzanne Legault, commissaire adjointe, Politiques, communications et opérations Robert Marleau, commissaire à l'information Andrea J. Neill, commissaire adjointe, Règlement des plaintes et respect de la loi	2009/03/11	9
Association canadienne des journalistes Stanley Tromp, coordonnateur, Freedom of Information Caucus Murray Rankin, avocat		

Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique David Loukidelis, commissaire		
À titre personnel Michel Drapeau, professeur, Université d'Ottawa Marc-Aurèle Racicot, avocat	2009/03/30	12

Démocratie en surveillance Duff Conacher, coordonnateur		
À titre personnel Ken Rubin	2009/04/01	13

BC Freedom of Information and Privacy Association Vincent Gogolek, directeur, Politiques et vie privée	2009/04/22	15
Bureau de l'ombudsman du Nouveau-Brunswick Christian Whalen, conseiller juridique		

Ministère de la Justice Carolyn Kobernick, sous-ministre adjointe, Secteur du droit public Denis Kratchanov, directeur et avocat général, Droit à l'information et à la protection des renseignements personnels L'hon Rob Nicholson, ministre de la justice et procureur général du Canada Joan Remsu, avocate générale et directrice, Section des politiques de droit public	2009/05/04	18
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------	----

commissaire à l'information, M. Reid, et déposé au cours de la présente législature en tant que projet de loi C-326, Loi modifiant la Loi sur l'accès à l'information (transparence gouvernementale), par le député néo-démocrate Pat Martin, offre également d'excellents conseils et des propositions précises au sujet de la façon dont les documents confidentiels du Cabinet devraient être traités.

Recommandation 11 : Que la Loi sur l'accès à l'information permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.

Les Néo-démocrates, à l'instar du Comité, souscrivent à la recommandation du commissaire. Ils reconnaissent cependant que, pour beaucoup de Canadiens, s'adresser à la Cour fédérale n'est pas possible et qu'il s'agit d'une solution complexe et coûteuse. Certes, l'accès direct à la Cour fédérale devrait être possible, *mais* il faut que le gouvernement veille à ce que le commissaire à l'information dispose des outils nécessaires pour entreprendre et achever des enquêtes dont le facteur temps est important. La capacité du commissaire à l'information de s'acquitter de son mandat et d'entreprendre des enquêtes en temps opportun doit être prioritaire pour assurer l'équité et l'égalité.

Recommandation 12 : Que la Loi sur l'accès à l'information prévienne des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur.

Les néo-démocrates appuient la recommandation du commissaire mais croient que toute prorogation devrait être soumise à son examen.

Autres questions :

Les Néo-démocrates insistent sur le fait qu'un engagement de la part du gouvernement à faire preuve d'une divulgation plus proactive de l'information, en plus d'être une solution économique, constituerait une étape importante en vue d'améliorer l'accès à l'information ainsi que la transparence et l'ouverture du gouvernement.

La réforme de la Loi sur l'accès à l'information doit reconnaître l'accès à l'information comme un droit quasi constitutionnel. Le gouvernement devrait consulter le projet de loi sur la transparence gouvernementale proposé par le commissaire Reid lorsqu'il rédigerait les dispositions législatives. Le commissaire et le gouvernement doivent également étudier la possibilité de conférer des pouvoirs exécutives au commissaire à l'information et d'ajouter à la Loi le devoir de documenter par écrit les décisions du gouvernement. Il est urgent également de se pencher sur la question du rétablissement éventuel du Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI).

Rapport supplémentaire du député Bill Siksay (Burnaby-Douglas) pour le Nouveau Parti démocratique

Les Néo-démocrates appuient les 12 recommandations du commissaire à l'information du Canada et exhortent le gouvernement à présenter sans plus tarder des mesures législatives qui mettent à jour la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les Néo-démocrates souscrivent à la position du Comité permanent au sujet des recommandations 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, et 10 du commissaire.

Nous formulons les recommandations suivantes au sujet des recommandations 2, 8, 11 et 12 :

Recommandation 2 : Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les Néo-démocrates appuient la recommandation du commissaire et exhortent le ministre à modifier la loi en conséquence. Nous croyons que l'accès universel à l'information au Canada correspondrait à l'évolution des mesures législatives sur l'accès à l'information relevée à l'étranger et aux principes d'un gouvernement ouvert et transparent. L'accès universel pourrait rendre le processus plus direct en réduisant le besoin de conclure un marché avec un intermédiaire pour qu'il s'occupe des demandes d'accès ou dépose une plainte concernant l'accès. Nous ne souscrivons pas à la condition du Comité, qui propose que l'élargissement de l'accès soit lié à des mesures de recouvrement des coûts, car nous croyons que de telles mesures porteraient préjudice au droit quasi constitutionnel d'accès à l'information. Nous craignons en outre qu'un mécanisme de facturation des coûts à des non-Canadiens, des résidents non permanents et des entreprises commerciales serait une procédure trop bureaucratique, lourde, onéreuse et facilement contournable.

Recommandation 8 : Que la Loi sur l'accès à l'information s'applique aux documents confidentiels du Cabinet.

Les Néo-démocrates appuient cette recommandation du commissaire. Actuellement, tous les documents confidentiels du Cabinet sont exclus de la portée de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce qui est inacceptable et contraire aux principes d'ouverture et de transparence du gouvernement. Le commissaire à l'information et la Cour fédérale devraient être habilités à examiner la désignation confidentielle d'un document du Cabinet et il y aurait lieu de définir avec plus de soin le genre de documents portant désignation confidentielle. Bon nombre de compétences ont opté pour cette solution sans nuire au processus de prise de décision du Cabinet. Les Néo-démocrates croient également que le projet de loi sur la transparence gouvernementale proposé par l'ancien

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances nos 7, 8, 9, 12, 13, 15, 18, 19, 23, 26, 27, 28) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Paul Szabo, député

Recommandation n° 10 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 11 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 12 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoie des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 5 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit un mandat d'éducation du public et de recherche pour le Commissaire à l'information.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 6 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde un mandat consultatif au Commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 7 : Que l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation sous réserve des dispositions protégeant les privilèges parlementaires et l'immunité judiciaire et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 8 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique aux documents confidentiels du Cabinet.

Réponse du Comité : Le Comité note que les avis des témoins étaient partagés au sujet de cette recommandation et suggère que le ministre étudie celle-ci en fonction des arguments présentés par les témoins et de l'expérience d'autres pays.

Recommandation n° 9 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* exige que toutes les prorogations au-delà de 60 jours soient approuvées par le commissaire à l'information.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Que le Parlement passe en revue la *Loi sur l'accès à l'information* tous les cinq ans.

Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 2 : Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* relevant d'une institution gouvernementale.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation mais encourage fortement le Ministre à envisager des moyens de recouvrer les coûts que représenterait l'ouverture du processus aux personnes de l'étranger et à tous les utilisateurs commerciaux qui revendent l'information.

Recommandation n° 3 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutoire pour des questions de nature administrative.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 4 : Que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes.

Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et tient à souligner la nécessité d'inscrire l'exercice de ce pouvoir dans un cadre clair et bien défini, en envisageant de limiter la discrétion du commissaire aux cas où il s'agit de plaintes frivoles ou vexatoires ou lorsque des précédents applicables à la plainte ont déjà été établis lors d'enquêtes antérieures. Le Comité recommande en outre que le commissaire soit tenu d'indiquer par écrit au plaignant les motifs de sa décision.

L'ABC suggère au Comité de rétablir le SCDAl de façon à ce que toutes les informations soient accessibles au public, au lieu de revenir à la pratique antérieure du Conseil du Trésor qui publiait des relevés mensuels tirés de la base de données, à l'intention des chercheurs intéressés¹⁰¹.

Selon l'ABC :

La section nationale du droit de la vie privée et de l'accès à l'information de l'ABC s'est penchée sur le fait que le système a été mis au rancart et, de même, a mûrement réfléchi au fait que, au moment où il était en place, il était assujéti lui-même aux demandes d'accès à l'information. Les journalistes et les autres personnes ayant un intérêt pour les questions relatives à la Loi se servaient du système pour assurer le suivi de ces questions et, essentiellement, pour voir si la Loi fonctionnait bien et quels étaient les genres de demandes présentées. C'était un mécanisme important pour qui voulait savoir ce qui se passait au gouvernement.

[...]

Cela concorde avec le point de vue de l'Association du Barreau canadien à propos de la *Loi sur l'accès à l'information* — que de nombreux tribunaux et quelques affaires judiciaires ont fait ressortir comme étant un mécanisme quasi constitutionnel —, soit qu'il s'agit d'un instrument d'une importance capitale qui nous permet de nous assurer que la forme de gouvernement responsable que nous avons au Canada demeure transparente et ouverte à tous. La Loi oblige les élus à rendre davantage de comptes à la population, et rétablit l'élargissement du SCDAl seraient d'ailleurs fort utiles en ce sens¹⁰².

-
- 101 Deux chercheurs en particulier, M. Alasdair Roberts et le journaliste David McKee, dans le cadre d'un projet bénévole, ont affiché en ligne les mises à jour mensuelles du Conseil du Trésor afin que la population puisse les consulter : <http://www.onlinedemocracy.ca/CAIRS/CAIA-OD.htm>.
- 102 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Fraser, 6 mai 2009 (1535).

David Loukidelis, le Commissaire à la vie privée et à l'information de la Colombie-Britannique, affirme avoir recommandé l'adoption en Colombie-Britannique d'une obligation de documenter :

Dans le passé, j'ai recommandé qu'une mesure législative soit prise ici, en Colombie-Britannique, en ce qui a trait à l'obligation d'établir des documents. Je ne parle pas d'une obligation lourde, loin de là, mais d'une certaine obligation, pour les fonctionnaires, de consigner les mesures, les décisions et les motifs de ces décisions. Certains critères pourraient être établis pour en délimiter l'ampleur. Là encore, si vous prenez la décision stratégique de vous engager dans un programme ou d'en supprimer un, il me semble que vous devriez avoir l'obligation d'établir des documents. Il ne s'agit pas seulement de créer des dossiers par souci d'ouverture et par obligation de rendre des comptes. On pourrait faire valoir, et c'est ce que je fais, qu'il s'agit d'une question de bonne gouvernance et de bon fonctionnement du gouvernement, et de façon plus générale, cela est conforme à ce qui semble être une importante préoccupation des archivistes et des bibliothécaires quant à la gestion de l'information et aux fonds de renseignements des gouvernements partout au pays, et aux mesures législatives sur la gestion des renseignements et aux pratiques en la matière au Canada⁹⁸.

Le Commissaire à l'information a affirmé pour sa part que la création de dossiers doit continuer de relever de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* :

Si je me souviens bien, le devoir de tenir des dossiers à jour, pour l'ancien commissaire, dans la *Loi sur les archives nationales du Canada*. Le devoir de tenir des dossiers à jour et le concept d'un accès à ces dossiers sont deux principes. C'est à l'archiviste que devrait revenir la responsabilité de préciser ce qui est nécessaire et devrait être conservé à long terme et ce qui devrait être conservé temporairement, afin que l'histoire de l'élaboration des politiques s'inscrive, au bout du compte, dans le cadre dont auront besoin les archives⁹⁹.

Rétablissement du SCDAI

David Fraser, de l'ABC, suggère de rétablir le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI). Le SCDAI était une base de données du gouvernement fédéral où étaient inscrites toutes les demandes d'accès à l'information présentées au ministère, mais le gouvernement l'a mis au rencart en mai 2008¹⁰⁰.

98	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1700).
99	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Commissaire à l'information, 9 mars 2009 (1700).
100	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Fraser, 6 mai 2009 (1535).

Marc-Aurèle Racicot estime aussi que le modèle proactif correspond à l'intention d'origine de la Loi :

Il faut examiner le droit d'accès à l'information. Ce n'est pas un privilège. C'est un droit.

Si un grand nombre de demandes d'information concernent un ministère, cela veut dire qu'on a besoin d'être mieux informé au sujet de ce ministère. Alors, pourquoi ne pas rendre l'information publique au lieu d'attendre et d'accuser le demandeur de présenter de trop nombreuses requêtes? Ce citoyen souhaite être mieux informé au sujet de ce ministère, alors rendons l'information publique⁹⁴.

Obligation de documenter les décisions du gouvernement

Plusieurs témoins ont soulevé la possibilité d'ajouter à la loi le devoir de documenter par écrit les décisions du gouvernement. Actuellement, le régime de création des dossiers du gouvernement est régi par la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*. Le bibliothécaire et archiviste du Canada a été invité à témoigner devant le Comité, mais il a décliné l'invitation.

La proposition de Ken Rubin, présentée au Comité sous forme de projet de loi, recommande notamment d'ajouter une « obligation légale de documenter » à la loi sur l'accès à l'information, afin que les organismes soient tenus de conserver des dossiers à jour et facilement récupérables, faute de quoi ils seraient passibles d'amendes⁹⁵. Il explique en ses termes les raisons d'être de la recommandation :

Il est certain que l'administrateur général de la Bibliothèque nationale du Canada doit avoir voix au chapitre. [...] Nous avons un grave problème, non seulement sur le plan de l'historique, mais aussi sur celui des utilisateurs de l'accès. Nous n'avons pas une tenue de dossiers adéquate, ce qui fait qu'on n'aura pas nécessairement un portrait exact de ce qui se produit. D'où l'importance de documenter en détail les décisions et les mesures⁹⁶.

Vincent Gogolek a fait remarquer que l'ancien commissaire Reid avait intégré ce type d'obligation dans son avant-projet de loi et a ajouté qu'à son avis le Commissaire à l'information du Canada « a besoin de cette disposition dans sa propre loi⁹⁷ ».

- | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 94 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Marc-Aurèle Racicot, 30 mars 2009 (1720). |
| 95 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Ken Rubin, 1 ^{er} avril 2009 (1555). |
| 96 | Ibid. (1705). |
| 97 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek, 1 ^{er} avril 2009 (1705). |

Nous pourrions utiliser ce système pour appliquer certaines des recommandations que nous faisons ici, pour que ce soit plus ouvert, sans obliger même les gens à présenter une demande d'accès⁹⁰.

Duff Conacher, de Démocratie en surveillance, estime que le système permettrait de réaliser suffisamment d'économies pour compenser le coût de sa mise en œuvre :

Ce système n'est pas gratuit mais si l'on procède par divulgation régulière proactive des documents, les coûts vont baisser énormément parce qu'il y aura moins de demandes et de plaintes forcement⁹¹.

Les témoins ont aussi indiqué que la divulgation régulière proactive est une récente tendance qui ne cesse de gagner en popularité et que de nombreux autres pays la mettront sans doute en œuvre prochainement. Comme le souligne Marc-Aurèle Racicot :

Permettez-moi d'ajouter que la prochaine génération de lois sur l'accès à l'information prévoira la divulgation proactive. Le citoyen n'aura plus à faire une demande; le gouvernement ou l'administration divulguera l'information de façon proactive. Il n'y aura plus de frais; il suffira d'avoir un bon ordinateur ou une bonne bibliothèque⁹².

Plus d'un témoin souligne qu'au départ, la *Loi sur l'accès à l'information* devait servir de système d'appoint pour permettre au public d'obtenir des documents à défaut d'autres moyens, mais il n'était pas censé devenir le seul moyen par lequel la population peut examiner les documents du gouvernement. Comme l'affirme le commissaire à l'information :

Il n'a jamais été envisagé de fonder la loi sur la règle de l'utilisateur payeur. Au contraire, ce devait être une mesure complémentaire. La façon normale d'obtenir de l'information consiste à la demander gratuitement; puisque le contribuable a déjà payé pour le document qu'il cherche. L'article 2 de la Loi, qui a été adoptée en 1983, précise que cette loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public⁹³.

90	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Priscilla Platt, 6 mai 2009 (1605).
91	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Duff Conacher, 30 mars 2009 (1550).
92	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Marc-Aurèle Racicot, 30 mars 2009 (1655).
93	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Commissaire à l'information, 9 mars 2009 (1615).

Je demande au Comité de recommander un mécanisme de divulgation proactive courante et sans demande d'accès, du genre de celui du Royaume-Uni, dans le cadre d'une réforme visionnaire et à l'avant-garde de la Loi sur l'accès à l'information⁸⁶.

Il estime également que cette réforme pourrait contribuer à un changement de culture au sein même du gouvernement :

La communication obligatoire contribuerait grandement à une culture favorisant davantage la transparence⁸⁷.

Michel Drapeau souligne qu'un système de divulgation proactive ne nécessite pas une modification de la Loi :

Rien n'empêche l'administration — et j'établis ici une distinction entre le gouvernement et l'administration — de publier tout ce qu'elle a de façon proactive⁸⁸.

Christian Whalen, du bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, signale que la mise en œuvre d'un tel système comporte deux volets :

Il faudra trouver une façon d'adapter le processus d'accès à l'information à l'âge d'Internet. Il faudrait aussi anticiper les demandes d'accès à l'information les plus fréquentes et veiller à ce que cette information soit affichée sur Internet avant que les citoyens ne la demandent. Tous ces aspects sont importants. Les commissaires à l'information de tout le Canada, y compris le commissaire fédéral, sont très favorables à ce genre de pratiques⁸⁹.

Priscilla Platt, de l'Association du Barreau canadien, souligne que cette approche existe déjà au Conseil du Trésor puisque celui-ci a pour politique de publier régulièrement les frais de déplacement et de repas des fonctionnaires, politique qui a remporté énormément de succès :

Je crois que nous pourrions utiliser beaucoup mieux la technologie à notre disposition. Je mentionne l'exemple de la divulgation proactive, dans le cas du Conseil du Trésor, adoptée en 2006. Cela a été un succès extraordinaire. Tout le monde est toujours intéressé. Nous savons tous ce qui a poussé les gens à chercher qui dépense combien pour ses repas et ainsi de suite : c'est l'argent du contribuable qui est en jeu.

-
- | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 86 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1545 à 1550). |
| 87 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1545). |
| 88 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Michel Drapeau, 30 mars 2009 (1635). |
| 89 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Christian Whalen, 22 avril 2009 (1655). |

Divuligation proactive de documents gouvernementaux sur le Web

Pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont suggéré que le gouvernement fédéral ait recours aux actuelles technologies du Web afin de mettre en œuvre un nouveau modèle proactif pour la divulgation des documents du gouvernement. Ce modèle, qui existe sous diverses formes au Royaume-Uni⁸⁴ et au Mexique⁸⁵, suppose d'appliquer à tous les documents écrits du gouvernement les exemptions voulues afin de préparer d'avance une information épurée, et de les présenter sur le Web au moyen d'un index de recherche.

Un tel modèle élimine la nécessité d'une vaste infrastructure d'accès et de protection servant à recevoir et à traiter les demandes, particulièrement les demandes visant des renseignements qui ont déjà été divulgués à un précédent demandeur. Il permet aussi de réduire l'interaction nécessaire pour s'assurer qu'une demande est présentée en bonne et due forme afin d'être recevable. Certains documents continueront de faire l'objet de demandes, mais dans la grande majorité des cas, le grand public pourra effectuer lui-même ses recherches en ligne au moyen d'un formulaire auquel les exemptions seront déjà intégrées. Cette proposition vise à faciliter l'accès, à libérer des ressources et à réduire les coûts du système.

David Loukidelis, Commissaire à la vie privée et à l'information de la Colombie-Britannique, décrit la situation comme suit :

J'ai depuis longtemps adopté la position selon laquelle un programme complet et obligatoire de divulgation proactive courante des documents, sans demande d'accès, devrait être prévu par la loi. Ce genre de démarche de divulgation proactive a deux avantages. Premièrement, la divulgation courante permet de mieux atteindre les objectifs de la loi en ce qui concerne l'ouverture et la transparence. Deuxièmement, elle permet de réduire les coûts liés à l'accès à l'information en évitant le travail plutôt coûteux qui consiste à répondre à des demandes précises et souvent répétées d'accès aux mêmes renseignements.

[...]

84	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1550).
85	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Christian Vheilan, 22 avril 2009 (1655).

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 12 : Que la Loi sur l'accès à l'information prévienne des prorogations pour de multiples demandes simultanées provenant d'un seul demandeur.

À l'heure actuelle, la disposition relative aux prorogations de délai pour répondre à une demande d'accès à l'information ne peut s'appliquer si le fait de répondre à de multiples demandes simultanées d'une même personne nuit aux activités d'une institution gouvernementale. Ainsi, des ressources considérables peuvent être affectées au même demandeur sans possibilité de prolonger la période de réponse à de multiples demandes simultanées.

Le commissaire recommande donc :

que les institutions gouvernementales aient la possibilité de demander des prorogations lorsque la réponse à des demandes multiples et simultanées adressées par un même demandeur risque d'une manière déraisonnable à leurs activités⁸¹.

La FIPA a appuyé cette recommandation, mais souhaite préciser la prorogation devrait être soumise à l'examen du commissaire et non demeurée une décision arbitraire de l'appareil gouvernemental⁸².

Les témoins Drapeau et Racicot n'ont pas appuyé cette recommandation. Ils sont d'avis que cette recommandation « attaque le principe constitutionnel de l'égalité de tous devant la Loi⁸³ ».

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

-
- | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 81 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540). |
| 82 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek, 1 ^{er} avril 2009 (1550). |
| 83 | Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, recommandation n° 12. |

Pour certains demandeurs, l'examen en deux étapes prévu dans la Loi va à l'encontre du principe d'accès opportun aux documents demandés. Selon certains facteurs comme la complexité des enjeux soulevés et le nombre d'exemptions demandées, le commissaire n'est pas toujours en mesure de terminer son enquête sur des plaintes concernant des refus d'accès dans un laps de temps moindre⁷⁷.

Par conséquent, la recommandation n° 11 permettrait selon le commissaire, d'accélérer le processus dans certains cas où l'obtention d'un document dans un délai opportun est nécessaire.

Au sujet de cette recommandation, Christian Whalen du bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick a déclaré :

D'emblée, cette proposition me semble réaliste et bien ordonnée, dans le sens où c'est la pratique utilisée chez nous au Nouveau-Brunswick. Le citoyen peut saisir l'ombudsman par voie de requête pour revoir la décision des instances administratives sur un dossier d'accès ou il peut aller directement en cour supérieure⁷⁸.

Les témoins Drapeau et Racicot ont été plutôt d'avis que cette recommandation est mise de l'avant pour régler le problème des arrérages de plaintes au Bureau du commissaire :

Une telle recommandation de la part du commissaire / ombudsman est embarrassante et possiblement tragique pour le régime de l'accès à l'information. Plutôt que de s'acharner à régler les problèmes d'arrérages, le commissaire cherche à transférer ses enquêtes à la Cour⁷⁹.

L'Association du Barreau canadien n'appuie pas la recommandation n° 11 du commissaire. L'ABC affirme ne pas appuyer l'accès direct au recours judiciaire et préférerait que le commissaire ait les ressources suffisantes pour régler la question des arrérages de plaintes:

La complexité des procédures devant la Cour fédérale, et le fait que la plupart des demandeurs ne disposent pas de ressources suffisantes pour se prévaloir de ce choix nous convainquent de ne pas appuyer cette recommandation. Nous croyons plutôt que les outils appropriés devraient être fournis au commissaire pour qu'il puisse remplir efficacement le mandat que lui donne la LAI⁸⁰.

77	Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels, mars 2009, Recommandation n° 11, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization/2009-f.asp .
78	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Christian Whalen, 22 avril 2009 (1630).
79	Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, recommandation n° 11.
80	Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 10.

Recommandation n° 10 : Que la Loi sur l'accès à l'information précise les délais pour la réalisation des enquêtes de caractère administratif.

Dans sa forme actuelle, la LAI n'impose pas de délais précis au commissaire pour mener une enquête sur des plaintes de nature administrative. Le commissaire souhaite que la Loi établisse de tels délais puisqu'il a constaté que les institutions fédérales ont souvent de la difficulté à répondre rapidement dans le cadre d'une telle enquête : « Ces facteurs entraînent une frustration chez les plaignants en raison du non-règlement de leurs plaintes de manière opportune⁷³. » S'inspirant des lois provinciales, le commissaire suggère que les délais soient fixés à 90 jours⁷⁴.

Cette recommandation faisait parti du projet de Loi sur la transparence du *gouvernement* de l'ancien commissaire Reid qui suggérait que le délai établi pour les enquêtes soit de 120 jours⁷⁵.

La FIPA ainsi que l'Association du Barreau canadien ont appuyé cette recommandation alors que les témoins Drapeau et Racicot n'ont pas accordé leur appui. Ils sont d'avis que « cette recommandation est futile » et que la question des délais peut être réglée par des normes de services adoptées en vertu de l'article 34 et qu'il n'est donc pas nécessaire de modifier la Loi⁷⁶.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 11 : Que la Loi sur l'accès à l'information permette aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès.

Cette recommandation vise à modifier la LAI de façon à permettre à un plaignant (dans les cas de refus d'accès uniquement), de procéder directement avec un recours à la Cour fédérale sans passer par le processus de plainte établi dans la Loi. Le commissaire est d'avis que :

73	Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels, mars 2009, recommandation n° 10, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization/2009-f.asp .
74	<i>Ibid.</i>
75	Commissariat à l'information, Modifications proposées sur l'accès à l'information, 2005, http://www.infocom.gc.ca/speciaireports/pdf/Reforme_de_la_Loi_sur_l'accès%20à%20l'information_Sept_28_2005.pdf
76	Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, recommandation n° 10.

L'Association du Barreau canadien a donné son appui à cette recommandation :

À ce chapitre, la LAI est déphasée par rapport à la majorité des dispositions législatives provinciales et territoriales sur l'accès à l'information, car celles-ci limitent généralement la capacité de l'organisme public à prolonger unilatéralement le délai à 30 jours (30 jours ouvrables en Colombie-Britannique). La Section de l'ABC est d'accord avec la recommandation du commissaire⁶⁹.

L'ABC suggère en outre que les critères sur lesquels les prorogations de délai seront permises soient élargis en octroyant au commissaire un pouvoir discrétionnaire résiduel qui lui permettrait d'approuver une demande de prorogation pour des motifs qu'il jugerait justes et raisonnables⁷⁰.

La FIPA a appuyé cette recommandation, mais indique craindre que cette disposition ait pour effet de remplacer le délai de base de 30 jours prévu dans la Loi par un délai automatique de 60 jours :

La recommandation n° 9 veut que la Loi sur l'accès à l'information exige que toutes les prorogations au-delà de 60 jours soient approuvées par le Commissaire à l'information. La FIPA craint que bien que cette proposition puisse réduire la capacité du gouvernement de prendre beaucoup trop de temps pour répondre à une demande, elle aura comme conséquence non voulue d'instaurer un délai automatique de 60 jours pour toutes les demandes⁷¹.

Les témoins Drapeau et Racicot n'appuient pas cette recommandation. Ils sont d'avis qu'un tel pouvoir ne fera qu'augmenter le fardeau administratif du Commissariat à l'information. Ils ajoutent en outre que la Loi prévoit que les institutions doivent envoyer un avis au commissaire lorsque les délais sont prolongés au-delà de 30 jours⁷².

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

72

Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, recommandation n° 9.

71

Vince Gogolek, 1^{er} avril 2009 (1545).

70

Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 9.

69

Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 9.

Réponse du Comité : Le Comité note que les avis des témoins étaient partagés au sujet de cette recommandation et suggère que le ministre étudie celle-ci en fonction des arguments présentés par les témoins et de l'expérience d'autres pays.

Recommandation n° 9 : Que la Loi sur l'accès à l'information exige que toutes les prorogations au-delà de 60 jours soient approuvées par le commissaire à l'information.

À l'heure actuelle, la LAI prévoit que le délai de réponse à une demande d'accès à l'information est de 30 jours. Cette période peut être prolongée dans certaines circonstances identifiées à l'article 9 de la Loi. La LAI prévoit que les institutions doivent aviser le commissaire de toute prorogation de plus de 30 jours. La Loi ne prévoit toutefois pas de limite quant à la durée de ces prorogations. Le commissaire a également constaté que les institutions ne respectent pas toutes l'obligation de l'aviser d'une prorogation. La recommandation vise donc à remédier à cette situation. En pratique, le nouveau pouvoir du commissaire s'appliquerait de la façon suivante :

Nous avons établi [dans notre rapport spécial] que les délais étaient de 120 jours en moyenne; dans certains ministères, ils étaient beaucoup plus longs que cela. Nous avons réduit les délais de moitié et nous sommes inspirés des lois provinciales, pour donner au commissaire le pouvoir d'approuver toute prolongation de plus de 60 jours. Il y a d'abord une première période de 30 jours; c'est le délai de réponse normal en vertu de la Loi. Les ministères peuvent ensuite demander une prolongation qui est parfaitement légale, mais qui ne doit pas dépasser 60 jours. Ainsi, une réponse devrait être fournie au demandeur à l'intérieur de 90 jours⁶⁷.

David Loukidelis a abordé dans le même sens que le commissaire Marleau. Il s'agit d'un pouvoir dont il dispose dans la loi de la Colombie-Britannique :

Oui, je pense que l'un des outils importants dont dispose mon bureau, c'est la capacité de régir les délais de réponse aux demandes d'accès à l'information grâce à notre capacité de surveillance en matière de prorogation.

[...]

Le second regard que nous posons sur les prorogations supplémentaires nous permet de dire oui ou non, et cela incite donc les organismes publics à ne pas demander de prorogations excessives⁶⁸.

67 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1545).

68 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1640).

matière de divulgation, peuvent faire l'objet d'un abus ou d'une application excessive. La FIPA recommande fortement que les documents du Cabinet soient reconnus comme une exclusion en matière de divulgation, sujette à un examen par le commissaire⁶².

L'Association du Barreau canadien est d'accord à remplacer l'exclusion actuelle des documents du cabinet par une exemption mais suggère qu'il s'agisse d'une exemption obligatoire plutôt qu'une exemption discrétionnaire :

Nous sommes d'avis qu'au lieu d'une exemption discrétionnaire, il serait préférable que la LAI prévoit une exemption obligatoire applicable à certains documents du Cabinet dont la nature serait précisée. Étant obligatoire, l'exemption reflèterait l'importance qui lui est donnée et garantirait que les documents confidentiels du Cabinet le demeurent. Dans une démocratie parlementaire, les discussions du Cabinet doivent être franches et ouvertes afin de veiller au respect du principe de responsabilité collective à l'endroit des décisions du gouvernement. Si une exemption discrétionnaire existait pour les documents du Cabinet, ce principe pourrait être entaché, tout particulièrement si la divulgation pouvait en être faite par des gouvernements successifs⁶³.

L'ABC indique en outre que les dossiers du Cabinet qui jouiront de l'exemption devront être étroitement encadrés. Comme point de départ pour identifier ces documents, l'ABC suggère de consulter la liste existante de dossiers du Cabinet exclus au paragraphe 69(3) de la LAI ainsi que les documents prévus par la jurisprudence à ce jour⁶⁴.

Les témoins Drapeau et Racicot n'appuient pas la recommandation n° 8 du commissaire. Ils admettent que cette recommandation est souhaitable, mais qu'elle a peu de chance d'être adoptée en raison de la longue tradition voulant que ces documents soient confidentiels :

De garder confidentiels les documents du cabinet est le fruit d'une longue tradition d'un sauvegarde permettant aux membres du cabinet d'échanger librement et d'offrir au chef du gouvernement des recommandations visant la meilleure gouverne⁶⁵.

Ils suggèrent au lieu de réduire la période de d'exclusion des documents confidentiels du Cabinet de 20 ans à 10 ans⁶⁶.

-
- 62 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vince Gogolek, 1^{er} avril 2009 (1545).
 63 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 7.
 64 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 7.
 65 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 8.
 66 *Ibid.*

Recommandation n° 8 : Que la Loi sur l'accès à l'information s'applique aux documents confidentiels du Cabinet.

À l'heure actuelle, les documents confidentiels du Cabinet sont complètement exclus de la portée de la LAI. C'est-à-dire qu'une fois qu'il a été décidé qu'un document est un document confidentiel du cabinet, ni le Commissaire à l'information ni la Cour fédérale ne peut l'examiner pour déterminer s'il s'agit bel et bien d'un document du cabinet. La recommandation cherche donc à remplacer l'exclusion absolue par une exemption discrétionnaire.

Le commissaire indique bien comprendre l'importance de protéger le processus décisionnel du Cabinet, mais souhaite néanmoins que le Canada puisse profiter de l'expérience acquise par d'autres juridictions tant à l'international que dans les provinces et territoires canadiens qui ont adopté ce type de disposition législative :

J'ai eu des conversations avec les commissaires provinciaux et territoriaux, et cela ne semble leur poser aucune difficulté. Le fait qu'une tierce partie soit au moins allée consulter le document ajoute un élément de confiance pour les requérants. Si je vous dis que vous ne pouvez pas l'obtenir conformément à une exemption formulée par la loi, au moins, vous avez la satisfaction qu'une personne indépendante du gouvernement a porté ce jugement⁵⁹.

[...]

Quant aux opérations du Cabinet, à mon avis, le discours du Cabinet demeurerait exempté, et à juste titre. Dans le modèle de Westminster que vous avez mentionné, la collégialité des ministres est importante. L'optique d'avoir une position commune sur une politique annoncée demeure quand même fondamentale. Ce n'est pas un problème en Nouvelle-Zélande, où l'on a une divulgation très proactive des décisions du Cabinet, parfois dans un délai de deux à trois mois. Ici, il est question de 20 et 30 ans⁶⁰.

Plusieurs des témoins entendus par le Comité ont appuyé cette recommandation. David Loukidelis, Commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique a déclaré : « La recommandation de M. Marleau qui concerne les documents confidentiels du Cabinet est cruciale⁶¹. » Vincent Gogolek de la FIPA a également appuyé cette recommandation :

Dans la plupart des provinces canadiennes, les documents du Cabinet ne sont pas exclus de l'examen par le commissaire. Cette recommandation reconnaît le fait qu'une exclusion pour les documents confidentiels du Cabinet, comme toutes les exclusions en

- | | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 59 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1625). |
| 60 | <i>Ibid.</i> (1630). |
| 61 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars 2009 (1620). |

Les témoins Drapreau et Racicot ne sont pas d'accord avec cette recommandation. Ils considèrent que cette recommandation est peut-être souhaitable, mais peu probable en réalité. Ils suggèrent plutôt d'identifier un certain nombre d'agences gouvernementales qui devraient être assujettis à la LAI soit : les services administratifs des cours, Génome Canada, Canada Infoway Health Inc., Green Municipal Enabling Fund⁵⁴.

Le ministre de la Justice s'est prononcé sur la question des documents des tribunaux en encourageant le Comité « à tenir des consultations approfondies avec les tribunaux à ce sujet, étant donné la très grande importance que revêt l'indépendance judiciaire⁵⁵ ».

L'Association du Barreau canadien est d'avis que cette recommandation doit être examinée d'avantage. À leur avis, dans sa forme actuelle, une telle recommandation pourrait avoir des effets « néfastes sur les procédés du Parlement et des tribunaux⁵⁶ ». L'ABC a soumis une proposition alternative qui viserait plutôt l'adoption d'une politique gouvernementale sur la divulgation proactive de renseignements portant sur les dépenses du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque des fonctions administratives⁵⁷. L'ABC appuie sa recommandation sur le succès de la politique adoptée par le Conseil du Trésor sur la divulgation proactive des dépenses reliées aux voyages et à l'accueil :

En 2006, le Conseil du Trésor avait adopté une politique de divulgation proactive de cette nature pour demander la publication des dépenses reliées aux voyages et à l'accueil, pour l'ensemble du gouvernement. Cette politique s'appliquait aux Services administratifs des tribunaux judiciaires et à la Cour suprême du Canada. Cette approche comporte des avantages en ce que les demandes d'accès deviennent superflues étant donné que la publication constante assure une divulgation complète au public⁵⁸.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation sous réserve des dispositions protégeant les privilèges parlementaires et l'immunité judiciaire et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

54	Mémoire déposé par Michel Drapreau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 7.
55	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, l'hon. Rob Nicholson, 4 mai 2009 (1535).
56	Mémoire de l'Association du Barreau canadien, page 6.
57	<i>Ibid.</i>
58	<i>Ibid.</i> , page 7.

Les témoins Drapeau et Racicot se sont opposés à cette recommandation. Ils sont d'avis que le mandat du commissaire est celui d'enquêter des plaintes et de présenter ces conclusions et recommandations et que celui-ci doit être très prudent lorsqu'il s'agit de présenter des amendements à une loi qui définit son mandat⁴⁹.

Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 7 : Que l'application de la Loi sur l'accès à l'information soit élargie de manière à couvrir les documents concernant l'administration générale du Parlement et des tribunaux.

Cette recommandation modifierait la Loi afin que les documents administratifs du Sénat, de la Chambre des communes, de la Bibliothèque du Parlement et du pouvoir judiciaire du gouvernement soient couverts par la LAI (sous réserve des dispositions protégeant les privilèges parlementaires et l'immunité judiciaire)⁵⁰. Selon le commissaire, « les Canadiens s'attendent à ce que tous les organismes financés par des fonds publics soient tenus responsables en vertu de la Loi sur l'accès à l'information⁵¹ ».

Cette recommandation avait été proposée pour la première fois dans le rapport adopté en 1987 par le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Le Comité y avait recommandé que la Loi s'applique au Sénat, à la Chambre des communes, sauf aux bureaux des sénateurs et des députés, ainsi qu'à la Bibliothèque du Parlement.⁵² Le commissaire cite également des précédents en Alberta, à Terre-Neuve-et-Labrador, au Royaume-Uni, en Australie et en Irlande pour appuyer sa recommandation⁵³.

49	Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 6.
50	Recommandation n° 7, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization/2009-f.asp .
51	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).
52	Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels, mars 2009, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization/2009-f.asp .
53	<i>Ibid.</i>

Commissaire devrait, de toute évidence, compter parmi ses responsabilités principales l'éducation sur les enjeux liés à l'accès à l'information au niveau fédéral⁴⁵.

Les témoins Drapeau et Racicot n'appuient pas cette recommandation puisqu'ils sont d'avis que le problème se situe davantage au niveau de la fonction publique. Selon eux :

En vérité, le problème est l'ignorance du contenu de la LAI et les fausses perceptions des droits à l'accès non pas chez le public ou les utilisateurs, mais bien de la part des fonctionnaires⁴⁶.

Ils sont donc d'avis que les efforts de conscientisation et d'éducation doivent plutôt se faire auprès des fonctionnaires et des cadres et par l'entremise d'une collaboration entre le Commissariat à l'information et le Conseil du trésor. Ils suggèrent en outre que le premier ministre et/ou le greffier du Conseil privé fassent une déclaration à l'effet que « la divulgation est la règle et l'accès la norme⁴⁷ ».

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n° 6 : Que la Loi sur l'accès à l'information accorde un mandat consultatif au Commissaire à l'information pour les projets de mesures législatives.

Cette recommandation permettrait au Commissaire à l'information de commenter les répercussions possibles des projets de mesures législatives :

Je recommande également que soit expressément reconnu le rôle consultatif que le commissaire à l'information joue concernant les initiatives législatives proposées. Ceci obligerait les institutions fédérales à consulter le commissariat lorsqu'elles élaborent des propositions législatives, ce qui contribuerait à nous assurer que leur impact sur l'accès à l'information est pris en compte⁴⁸.

Une telle disposition existe actuellement dans les lois de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

45 Mémoire de l'Association du Barreau canadien, *Réforme de la Loi sur l'accès à l'information*, page 5.

46 Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 5.

47 *Ibid.*

48 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et tient à souligner la nécessité d'inscrire l'exercice de ce pouvoir dans un cadre clair et bien défini, en envisageant de limiter la discrétion du commissaire aux cas où il s'agit de plaintes frivoles ou vexatoires ou lorsque des précédents applicables à la plainte ont déjà été établis lors d'enquêtes antérieures. Le Comité recommande en outre que le commissaire soit tenu d'indiquer par écrit au plaignant les motifs de sa décision.

Recommandation n° 5 : Que la Loi sur l'accès à l'information prévoit un mandat d'éducation du public et de recherche pour le Commissaire à l'information.

Cette recommandation vise à accorder un mandat proactif d'éducation du public au commissaire. Selon le commissaire, des études de la Loi sur l'accès à l'information révèlent que les Canadiens ne connaissent pas ou ne comprennent pas les droits que leur accorde cette loi quasi constitutionnelle⁴².

Le juge La Forest confirme ce constat dans son étude sur les Commissariats à l'information et à la protection des renseignements personnels en déclarant que :

il est nécessaire d'inculquer au sein du gouvernement des normes en matière d'accès et de protection de la vie privée; de même, il est nécessaire de sensibiliser le public à ses droits à l'accès et à la protection de sa vie privée et de l'informer des menaces que font peser sur ces droits les progrès technologiques et l'évolution sociale et législative⁴³.

Le commissaire Marleau indique en outre que plusieurs de ses homologues provinciaux et internationaux bénéficient d'un tel mandat de recherche et d'éducation auprès de la population⁴⁴.

L'Association du Barreau canadien appuie l'ajout d'un tel mandat au sein du Commissariat à l'information :

Certes, beaucoup de personnes et organismes ont un intérêt, pour diverses raisons, dans les enjeux soulevés par l'accès à l'information. Cependant, en tant qu'unique organisme public entièrement consacré à l'accès à l'information gouvernementale, le

42	Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels, mars 2009, Recommandation n° 5, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp .
43	<i>Ibid.</i>
44	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

b) le délai écoulé entre la date où l'objet de la plainte a pris naissance et celle du dépôt de celle-ci est tel qu'un rapport serait inutile; ou

c) la plainte est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi.³⁹

Les témoins Drapeau et Racicot se sont opposés à cette recommandation au motif que « compte tenu de la quasi-constitutionnalité et de l'universalité du droit d'accès, il est impensable de nier à un particulier son droit de loger une plainte et de savoir que sa plainte fera l'objet d'une enquête⁴⁰ ».

Le ministre de la Justice a exprimé certaines inquiétudes à l'égard de la recommandation n° 4 au motif qu'elle lui paraissait être incompatible avec la recommandation n° 11 qui vise à permettre aux plaignants de s'adresser directement à la Cour fédérale en cas de refus d'accès :

Mes préoccupations concernant les recommandations nos 4 et 11 du commissaire à l'information se rapportent en résumé à l'accessibilité à la justice. Selon le modèle actuel, le modèle de l'ombudsman, un demandeur d'accès peut se plaindre au commissaire s'il a essayé un refus. Le commissaire doit enquêter, et après son enquête, il doit présenter ses constatations et faire des recommandations non contraignantes. Si le demandeur est insatisfait du résultat, il ou elle peut s'adresser à la Cour fédérale.

Ce qui me préoccupe le plus, c'est qu'aux termes de la loi actuelle, si le demandeur décide de soumettre l'affaire à la Cour fédérale, il peut profiter de tout le travail qui a été effectué lors de l'enquête du commissaire, tout comme des résultats de l'enquête.

Avec les modifications proposées par le commissaire, si le commissaire exerçait son pouvoir discrétionnaire et refusait de tenir une enquête concernant une plainte, le demandeur serait donc obligé de s'adresser directement à la Cour fédérale. Dans ce cas, le demandeur ne pourrait pas profiter de l'enquête du commissaire. Cela veut dire que le demandeur devrait partir de rien, tenter d'enquêter sur les raisons du refus qu'il a essayé sans bénéficier d'aucun des pouvoirs d'enquête du commissaire. Bref, je vous encourage à tenir compte de ces questions d'accès à la justice lorsque vous examinerez ces deux recommandations.

En réponse aux préoccupations du ministre, le commissaire a déclaré :

J'ai lu le témoignage du ministre et je dois dire avec tout le respect que je lui dois que je n'arrive pas à voir comment il peut relier les deux recommandations, nos 4 et 11, qui sont, à mon avis, très différentes⁴¹.

39	Mémoire de l'Association du Barreau canadien, <i>Réforme de la Loi sur l'accès à l'information</i> , page 5.
40	Mémoire déposé par Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot, commentaires sur la recommandation n° 4.
41	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 13 mai 2009 (1600).

Le commissaire donne l'exemple suivant à l'appui de sa recommandation :

Par exemple, il se peut que quatre dossiers aient fait l'objet d'une prolongation et aient été réglés et que je sois saisi d'une plainte presque identique. Dans ce cas, je dois ouvrir un dossier, mener une enquête et l'assigner à quelqu'un. Ce pouvoir me donnerait la possibilité d'appliquer, dans une certaine mesure les résultats auxquels je suis parvenu par le passé à de nouvelles enquêtes. Je pourrais décider de ne pas mener d'enquête parce qu'une question a déjà été épluchée par le passé et a déjà fait l'objet d'un rapport dans un autre contexte³⁴.

Le pouvoir discrétionnaire pourrait également s'appliquer dans le contexte de plaintes jugées frivoles ou vexatoires. De l'avis du commissaire, très peu de plaintes tombent dans cette catégorie.³⁵ Le commissaire indique en outre que toute décision de ne pas faire enquête sur une plainte pourrait être soumise au processus d'examen judiciaire³⁶. Cette recommandation a reçu l'appui de plusieurs témoins. D'ailleurs, la plupart des lois provinciales contiennent un tel pouvoir discrétionnaire³⁷. Certains témoins ont souhaité que le pouvoir discrétionnaire soit un pouvoir limité :

La recommandation n°4 veut que la Loi sur l'accès à l'information accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes. La FIPA estime qu'un tel pouvoir ne serait acceptable que dans les cas où il s'agit de refuser l'étude d'une poursuite jugée frivole ou vexatoire, et des critères semblables devraient être utilisés dans ces circonstances très rares³⁸.

Pour sa part, l'Association du Barreau canadien appuie la recommandation et suggère d'ajouter à la LAI un libellé s'inspirant de l'article 13(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques (LPRDE), afin de permettre au commissaire de ne pas enquêter dans les circonstances suivantes :

a) la plainte pourrait plus avantageusement être instruite, dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par des lois fédérales — à l'exception de la LAI — ou les lois d'une province;

34	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marteau, 9 mars 2009 (1550).
35	<i>Ibid.</i>
36	<i>Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels</i> , mars 2009, Recommandation 4, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization/2009-f.asp .
37	<i>Ibid.</i>
38	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek, 1 ^{er} avril 2009 (1545).

Le ministre de la Justice a émis certaines préoccupations par rapport à cette recommandation. À son avis, cette recommandation pourrait faire en sorte que les services de la Cour fédérale soient de plus en plus sollicités du fait que des institutions pourraient vouloir contester les décisions du commissaire sur des aspects administratifs³¹.

L'ABC appuie la recommandation du commissaire, mais a également soulevé une question au sujet du recours possible suite à une décision du commissaire :

L'octroi de pouvoirs exécutaires au commissaire aura des répercussions. Si de tels pouvoirs sont accordés, il faudra aussi aborder la question de recours aux tribunaux par le biais de l'appel ou du contrôle judiciaire. Selon la LAI, la Cour fédérale tient des audiences de *novus* relativement aux recommandations du commissaire, mais cela ne serait pas approprié dans le cas d'une ordonnance exécutoire³².

Selon l'ABC il sera donc nécessaire de clarifier quel recours pourrait s'appliquer suite à une décision exécutoire du commissaire.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Recommandation n°4 : Que la Loi sur l'accès à l'information accorde au commissaire à l'information le pouvoir discrétionnaire d'enquêter ou non sur des plaintes.

À l'heure actuelle, la Loi sur l'accès à l'information exige que le commissaire à l'information enquête sur toutes les plaintes reçues. La recommandation n°4 vise à lui accorder un pouvoir discrétionnaire qui lui permettrait de ne pas enquêter certaines plaintes :

Une telle disposition permettrait au commissaire d'exercer une mesure de contrôle sur le processus de traitement des plaintes et sur l'utilisation des ressources, en veillant à ce que celles-ci soient axées sur des demandes individuelles et des enjeux publics d'importance³³.

-
- | | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 31 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, l'hon. Rob Nicholson, 4 mai 2009 (1535). |
| 32 | Mémoire de l'Association du Barreau canadien, <i>Réforme de la Loi sur l'accès à l'information</i> , page 4. |
| 33 | <i>Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels</i> , mars 2009, Recommandation n°4, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization/2009-f.asp . |

Murray Rankin a affirmé lors de son témoignage que des pouvoirs complets sont nécessaires pour que la Loi sur l'accès à l'information soit efficace :

À mes yeux, une loi qui ne prévoit pas le plein pouvoir exécutoire, c'est un oiseau auquel il manque une aile, et un oiseau pas très en forme en plus. [...] Pour moi, ça doit absolument être une partie intégrante de la loi. La plupart des lois dignes de ce nom que je connais, sinon toutes, accordent à une personne la capacité d'ordonner au gouvernement, après les délibérations appropriées, de divulguer un document. Aux États-Unis, ce sont les tribunaux qui jouent ce rôle, et dans la plupart des provinces, ou du moins dans cinq d'entre elles, c'est le commissaire qui a le pouvoir de prendre une décision définitive — je m'empresse d'ajouter que c'est toujours sous réserve des règles habituelles concernant le contrôle judiciaire relatif aux erreurs de compétence ou autres que le commissaire peut faire en cours de route²⁸.

Stanley Tromp recommande aussi des pouvoirs exécutoirs complets et signale que 16 autres pays ont confié de tels pouvoirs à leurs commissaires à l'accès à l'information, notamment le Mexique, l'Inde, la Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le Royaume-Uni²⁹.

Cependant, Michel Drapeau rejette cette recommandation et signale que le modèle de l'ombudsman a été retenu quand la loi a été adoptée et a par la suite été exporté dans plusieurs pays :

L'argument que j'avance est le suivant : les pouvoirs exécutoirs ne sont pas une panacée. Ils ne régleront pas tout. Ils ne garantiront pas la conformité. En fait, ils ouvrent la voie à l'institution ou au demandeur, qui pourront dire : « Laissez-moi aller en cour maintenant parce que je ne suis pas satisfait ». On revient à la case départ. Qu'avons-nous accompli?

Vous aurez en outre complètement transformé le rôle de l'ombudsman, qui se retrouvera à assumer les fonctions de fonctionnaire judiciaire. Il sera confiné à son bureau; il interviendra devant des tribunaux administratifs. Il ne disposera plus de pouvoir de persuasion. Les pouvoirs dont il est investi à l'heure actuelle s'en trouveront limités. Au cours du processus, vous allez probablement exiger des demandeurs qu'ils embauchent des avocats pour les guider dans le processus juridique et administratif nouvellement créé³⁰.

- | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 28 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Murray Rankin, 11 mars 2009 (1625). |
| 29 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Stanley Tromp, 11 mars 2009 (1555 et 1630). |
| 30 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Michel Drapeau, 30 mars 2009 (1615). |

Vincent Gogolek, de la FIPA de la Colombie-Britannique, signale que son organisme était « déçu » que l'ancien commissaire John Reid ait décidé de ne pas conférer des pouvoirs exécutifs complets au commissaire fédéral dans son projet de loi intitulé *Loi sur la transparence du gouvernement*, disant que l'ajout de cet élément au projet de loi serait, selon lui, « la voie à suivre²² ». Il propose en outre de l'ajouter aux recommandations du commissaire Marleau :

La FIPA estime qu'il est indispensable que le commissaire ait un pouvoir exécutif complet et non pas seulement pour les questions de nature administrative. Un pouvoir exécutif est essentiel pour assurer le bon fonctionnement de la Loi sur l'accès à l'information. Les commissaires à l'information ont ce pouvoir dans quatre provinces et ces systèmes fonctionnent beaucoup mieux que le régime fédéral actuel.

Le commissaire Reid a exprimé le point de vue que le pouvoir exécutif changerait la nature de son bureau. Il avait raison et la FIPA croit qu'il s'agit là d'un changement positif. En cherchant à obtenir un pouvoir exécutif pour les questions de nature administrative, le commissaire Marleau a effectivement accepté ce changement dans la nature de son bureau. La FIPA n'appuie pas une demi-mesure alors qu'un pouvoir exécutif complet est véritablement ce qui répond au besoin²³.

Ken Rubin propose lui aussi des pouvoirs exécutifs complets dans le cadre de l'avant-projet de loi qu'il a présentée au Comité²⁴. M. Gogolek et lui ont témoigné que tous les commissaires provinciaux qui disposent de pouvoirs exécutifs continuent quand même de recourir à la médiation et à d'autres outils propres au rôle d'ombudsman; selon eux, ces pouvoirs ne se substitueront pas à l'actuel mode de traitement des plaintes, mais serviront plutôt à donner un peu plus de mordant au régime²⁵. M. Gogolek ajoute que la charge de travail des tribunaux s'en trouvera réduite puisque les gens pourront obtenir un recours abordable directement du commissaire²⁶.

Christian Whalen, du bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, dont le modèle est semblable à celui du commissaire fédéral, souligne que son bureau a recommandé en fait d'adopter un modèle doté de pouvoirs exécutifs complets en raison de difficultés que comporte le modèle de l'ombudsman. Selon lui, il s'agit d'un « prochain pas naturel et souhaitable » également au niveau fédéral²⁷.

22	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek, 1 ^{er} avril 2009 (1540).
23	<i>Ibid.</i> (1545).
24	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Ken Rubin, 1 ^{er} avril 2009 (1555).
25	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek et Ken Rubin, 1 ^{er} avril 2009 (1605 à 1610 et 1615).
26	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Vincent Gogolek (1620, 1635 et 1705).
27	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Christian Whalen, 22 avril 2009 (1625).

D'une part, la Loi comporte une légère incohérence à l'article 30. En cas de refus, le requérant peut saisir la justice de l'affaire s'il n'est pas satisfait, mais il n'a aucun recours sur le plan administratif, sauf de me soumettre une plainte. S'il n'est pas satisfait de ma décision, si je dis que cette prorogation est parfaitement raisonnable, il n'a aucun recours. D'autre part, si je juge l'attitude du ministère déraisonnable, que je lui adresse une recommandation et qu'il ne la suit pas, je n'ai moi-même aucun recours. La recommandation vise donc à régler partiellement ce problème et à imposer, à mon sens, davantage de discipline et de structure dans les recours aux prorogations et les mesures administratives¹⁹.

Le commissaire suggère donc de combler l'absence de recours à la Cour fédérale pour les plaintes de nature administrative par un pouvoir d'ordonnance qui lui incomberait. Cette recommandation a reçu l'appui d'une grande majorité des témoins que le Comité a entendus. David Loukidelis, Commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique a appuyé la recommandation du commissaire en s'appuyant sur l'expérience de son bureau :

Pour m'en tenir à la situation et à l'expérience vécue en Colombie-Britannique, nous avons constaté, au cours des 16 années écoulées depuis la création de notre bureau, que ce pouvoir exécutoire a en fait favorisé la résolution des conflits. Nous régions de 85 à 90 p. 100 des cas d'appels concernant l'accès à l'information qui nous sont renvoyés dans le cadre d'un processus de médiation²⁰.

Duff Conacher de Démocratie en surveillance a fait écho au commentaire de M. Loukidelis en faisant constater l'efficacité d'un tel système :

On a constaté en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec que cette modification majeure transformait le fonctionnement du système parce qu'essentiellement, les institutions après desquelles on demande des renseignements savent que tout retard dans la divulgation peut entraîner à brève échéance une ordonnance exécutoire si bien qu'elles ont tendance à obtempérer dès la première demande²¹.

Plusieurs provinces canadiennes se sont dotées d'un commissaire de l'accès à l'information qui détient des pouvoirs exécutaires complets, c'est-à-dire tant pour les questions de nature administrative que pour les refus de divulgation. D'ailleurs, plusieurs témoins ont indiqué au Comité qu'ils souhaitent que le commissaire à l'information du Canada jouisse de tels pouvoirs exécutaires complets.

19	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1600).
20	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, David Loukidelis, 11 mars (1545).
21	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Duff Conacher, 30 mars (1545).

Le système est si surchargé à l'heure actuelle qu'il ne fonctionne pas. Pourquoi voudrions-nous nous mettre dans l'embarras sur la scène mondiale en acceptant les demandes du monde entier tout en demandant aux Canadiens d'aller au bout de la file d'attente lorsqu'on ne peut répondre à la demande. Le système ne peut répondre à la demande¹⁶.

¹⁷ L'accès universel n'est pas, selon eux, une des questions les plus urgentes à régler.

Réponse du Comité : Le Comité souscrit à cette recommandation mais encourage fortement le Ministre à envisager des moyens de recouvrer les coûts que représenterait l'ouverture du processus aux personnes de l'étranger et à tous les utilisateurs commerciaux qui revendent l'information.

Recommandation n° 3 : Que la Loi sur l'accès à l'information confère au commissaire à l'information un pouvoir exécutif pour des questions de nature administrative.

Cette recommandation est tirée d'un rapport du Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes adopté en 1987 et intitulé *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Dans ce rapport, le Comité recommandait un modèle hybride qui conserve le rôle d'ombudsman du commissaire en ce qui concerne le refus d'accès tout en lui accordant un pouvoir quasi judiciaire afin de faciliter le règlement expéditif des questions administratives. Les questions administratives se rapportent aux délais, aux frais, aux dispenses de frais et aux prolongations de délai et constituent environ 50 p. 100 du travail du commissariat¹⁸.

Dans son témoignage, le commissaire Marleau a ajouté que cette modification permettrait de régler une lacune décelée dans la LAI, c'est-à-dire que seules les plaintes pour un refus d'accès à l'information peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour fédérale alors que les plaintes de nature administrative ne bénéficiaient pas du même droit de recours :

16	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Michel Drapeau, 30 mars 2009 (1525).
17	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Marc-Aurèle Racicot, 30 mars 2009 (1525).
18	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

Dans un contexte de mondialisation constante, les gens voudront avoir accès à l'information, peu importe où ils se trouvent physiquement. Il devient difficile de maintenir le concept d'accès limité. Il nous empêche d'amener notre régime à l'ère de l'Internet, ce qui affecte la rapidité de réponse. Il augmente également les coûts en ajoutant des intermédiaires, de recommander donc que le droit d'accès soit accordé à tous¹¹.

Selon l'avis de plusieurs témoins, l'exigence de résidence ou de présence dans le pays est également un critère facile à contourner puisqu'un non-résident peut tout simplement présenter une demande par l'intermédiaire d'un tiers ou d'un courtier en information qui se trouve au Canada :

[...] il est relativement facile de contourner une quelconque restriction concernant la citoyenneté ou la résidence. Il est facile de trouver quelqu'un qui réunit les conditions prescrites et de lui demander de présenter la demande à votre place. Je ne sais pas comment vous vous y prendriez pour assurer la conformité avec cette restriction¹².

D'autres témoins ont soulevé que d'autres pays du Commonwealth dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande et le Royaume-Uni n'ont pas de tel critère de résidence et qu'il serait souhaitable que la loi canadienne s'harmonise avec ces lois étrangères¹³. Les États-Unis et le Mexique n'ont pas non plus un tel critère de résidence¹⁴.

Quel serait l'impact d'un tel changement à la législation fédérale? Selon le commissaire, les pays qui n'ont pas de critère de résidence n'ont pas signalé de hausse importante du volume de demandes : « La seule différence majeure est la suivante : les individus ont le droit de présenter une demande directement au lieu de passer par des agents¹⁵. »

Les témoins Drapeau et Racicot ne sont pas contre une telle modification à la Loi mais ont certaines inquiétudes quant à l'opportunité de faire un tel changement maintenant :

11	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignage de Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).
12	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignage de David Loukidelis, 11 mars 2009 (1710).
13	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Murray Rankin, 11 mars 2009 (1610).
14	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, Robert Marleau, 9 mars 2009 (1610).
15	Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels, mars 2009, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization/2009-f.asp .

7	Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignage de Christian Whalen, 22 avril 2009 (1525)
8	Mémoire de l'Association du Barreau canadien, <i>Réforme de la Loi sur l'accès à l'information</i> , page 3.
9	Article 75(1) de la LAI : Le Parlement désigne ou constitue un comité, soit de la Chambre des communes, soit du Sénat, soit mixte, chargé spécialement de l'examen permanent de l'application de la présente loi.
10	<i>Décret d'extension n°1 (Loi sur l'accès à l'information)</i> , DORS/89-207, article 2.

À l'heure actuelle, la Loi prévoit que seuls les citoyens et résidents permanents canadiens. Le *Décret d'extension n°1¹⁰ (Loi sur l'accès à l'information)* élargit ce droit d'accès en accordant le droit à toute personne physique ou morale se trouvant au Canada. Le commissaire souhaiterait plutôt que la Loi accorde un droit d'accès universel :

Recommandation n° 2 : Que tous aient le droit de demander l'accès aux documents conformément à la Loi sur l'accès à l'information relevant d'une institution gouvernementale.

Réponse du Comité: Le Comité souscrit à cette recommandation et est d'avis que le Ministre devrait envisager de modifier la Loi en conséquence.

Les témoins Michel Drapeau et Marc-Aurèle Racicot ne sont pas d'accord avec cette recommandation. Ils jugent que le Comité est déjà mandaté de réviser la LAI en vertu de l'article 75 de la Loi⁹.

La LAI est pour les citoyens le principal moyen d'accès aux documents du gouvernement. Compte tenu de cela, le Parlement a le devoir de s'assurer, de façon continue, que cette Loi répondre aussi efficacement que possible aux besoins des Canadiens. Nous sommes d'avis que ceci exige que la Loi soit examinée régulièrement. Si l'examen de la LAI mène à la conclusion qu'elle suit le rythme des changements de la société et du gouvernement, aucune modification ne sera requise. Il serait pertinent que cette question soit abordée au moins tous les cinq ans⁸.

L'Association du Barreau canadien (ABC) est d'avis que la LAI doit faire l'objet de révision régulière pour s'assurer qu'elle suit l'évolution des institutions fédérales et des nouvelles technologies :

Je crois que ce serait très utile. L'expérience acquise au Nouveau-Brunswick et au niveau fédéral démontre amplement la nécessité d'un système comme celui-là. [...] On constate invariablement au Canada et ailleurs dans le monde que les gouvernements en puissance se montrent toujours ouverts à la réforme de la Loi sur l'accès à l'information et que ce sentiment se dissipe, malheureusement, très souvent lorsqu'ils accèdent au pouvoir. Je crois qu'un examen parlementaire régulier prévu dans la loi est un antidote nécessaire contre cette tendance.

Le commissaire Marleau a comparu à deux reprises dans le cadre de cette étude, soit une première fois au début puis une seconde fois à la toute fin de l'étude. Le Comité a également reçu plusieurs témoins afin de connaître leur opinion sur les modifications proposées par le commissaire Marleau. Le Comité a reçu plusieurs intervenants du milieu de l'accès à l'information soit Stanley Tromp, Murray Rankin, Michel Drapeau, Marc-Aurèle Racicot, Duff Conacher, Vincent Gogolek de la Freedom of Information and Privacy Association de la Colombie-Britannique (FIPA) et Ken Rubin. Le Comité a également reçu le Commissaire à l'information et à la vie privée de la Colombie-Britannique David Loukidelis ainsi que le conseiller juridique du bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, Christian Whalen. Le Comité a terminé ses audiences en recevant le ministre de la Justice, l'hon. Rob Nicholson suivi des représentants de l'Association du Barreau canadien, David Fraser, Priscilla Platt et Gaylene Schellenberg.

Observations et recommandations

Le Comité a entendu divers témoignages concernant chacune des 12 recommandations du commissaire Marleau et aimerait faire part au gouvernement de ses observations et de ses constats.

Recommandation n° 1 : Que le Parlement passe en revue la Loi sur l'accès à l'information tous les cinq ans.

Le Commissaire a justifié sa recommandation de la façon suivante :

Premièrement, je recommande que la Loi soit modifiée de manière à obliger le Parlement du Canada à faire un examen tous les cinq ans. Cet échéancier permettrait aux parlementaires de déceler les problèmes systémiques, de prendre connaissance des pratiques exemplaires utilisées dans d'autres gouvernements et de recommander des modifications aux structures législatives ou administratives⁴.

Le Commissaire a également ajouté que le Comité est libre d'examiner la Loi à tout moment⁵. Or, un examen prévu par la Loi assure que cet exercice est fait au moins une fois tous les cinq ans⁶. La grande majorité des témoins entendus par le Comité ont appuyé cette recommandation dont Christian Whalen du Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick :

4 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignage de Robert Marleau, 9 mars 2009 (1540).

5 Ibid. (1545).

6 Ibid. (1640).

LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION : PREMIERS PAS VERS UN RENOUVELLEMENT

Contexte

Dans la foulée de la publication de son rapport spécial sur les problèmes systémiques influant sur le régime d'accès à l'information¹, le Commissaire à l'information, Robert Marleau a présenté au Comité un mémoire contenant 12 recommandations visant à moderniser la Loi sur l'accès à l'information (LAI). Le commissaire est d'avis que :

La Loi sur l'accès à l'information doit être renforcée pour faire face aux impératifs actuels. Même s'il a été établi que la Loi est toujours valable sur le plan du concept et de l'équilibre, il s'avère urgent de la moderniser au point de vue législatif et administratif et de l'harmoniser avec les régimes plus progressifs à l'échelle tant nationale qu'internationale. Les Canadiens s'attendent à un ensemble commun de droits d'accès d'un gouvernement à l'autre².

Le commissaire précise toutefois que ces 12 recommandations ne sont que le point de départ d'une réforme plus globale de la Loi :

L'insiste sur le fait que ces recommandations constituent un important premier pas vers la modernisation de la Loi. Loïn d'être exhaustives, comme vous l'avez souligné, monsieur le président, elles ne portent que sur les questions que j'estime les plus urgentes³.

La LAI a fait l'objet de plusieurs projets de réforme depuis son adoption en 1983. D'ailleurs, cette proposition de réforme de la LAI n'est pas la première à faire l'objet d'une étude par le Comité. À peine une semaine avant la dissolution de la 38^e législature, le Comité avait remis un rapport à la Chambre des communes, recommandant au ministre de la Justice de songer à déposer un projet de loi s'inspirant des dispositions du projet de « Loi sur la transparence gouvernementale » proposé par le commissaire à l'information de l'époque, John Reid.

- | | |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Rapport spécial : Fiches de rendement 2007-2008 et problèmes systémiques influant sur l'accès à l'information au Canada, février 2009, http://www.infocom.gc.ca/specialreports/2007-2008_special_report-f.asp . |
| 2 | Renforcer la Loi sur l'accès à l'information pour faire face aux impératifs actuels, mars 2009, http://www.infocom.gc.ca/publications/modernization_2009-f.asp . |
| 3 | Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, témoignages de Robert Marleau, 9 mars 2009 (1535). |

TABLE DES MATIÈRES

Contexte	1
Témoignages	2
Observations et recommandations	2
Autres secteurs de réforme possibles	23
Divuligation proactive de documents gouvernementaux sur le Web	23
Obligation de documenter les décisions du gouvernement	26
Rétablissement du SCDAI	27
LISTE DES RECOMMANDATIONS	29
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	33
RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE	35
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	37
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	39
ANNEXE C : RENFORCER LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION POUR FAIRE FACE AUX IMPÉRATIFS ACTUELS	41

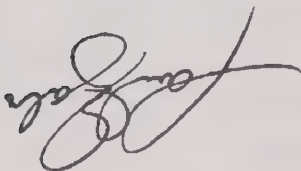
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

En ma qualité de président du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, je tiens à remercier les membres permanents du Comité, ainsi que les autres députés qui ont participé aux audiences pour leur appui et les efforts qu'ils ont mis à s'acquitter de notre responsabilité collective.

De même, aucun comité parlementaire ne saurait se passer de l'expérience, de l'expertise et du soutien du personnel de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement. Notre greffier, les analystes de la recherche, les traducteurs et les autres employés techniques et de soutien nous ont fourni une aide inestimable pour organiser nos audiences. Je leur suis très reconnaissant pour les efforts qu'ils ont déployés dans le cadre de cette importante étude.

Respectueusement soumis,

le président,



Paul Szabo, député

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la question de la réforme de la Loi sur l'accès à l'information et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

PRÉSIDENT

Paul Szabo

VICE-PRÉSIDENTS

Russ Hiebert
Bill Siksay

MEMBRES

Kelly Block	Eve-Mary Thai Thi Lac
Earl Dreeschen	Pierre Poilievre
Carole Freeman	Borys Wrzesnewskyj
Bob Dechert	Michelle Simson

GREFFIER DU COMITÉ

Jacques Mazziade

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires
Elise Hurlbise-Loranger
Alysia Davies

COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE



Russ Hiebert
Vice-président



Kelly Block
Conservateur



Carole Freeman
Bloc Québécois



Eve-Marie Thériault
Bloc Québécois



Paul Szabo
Libéral
Président



Bob Dechert
Conservateur



Pierre Pollivier
Conservateur



Borys Wrzesniewski
Libéral



Bill Siksay
Nouveau Parti Démocratique
Vice-président



Earl Dreesen
Conservateur



Michelle Simson
Libéral

**LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION :
PREMIERS PAS VERS UN RENOUVELLEMENT**

**Rapport du Comité permanent de
l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

**Le président
Paul Szabo, député**

JUIN 2009

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

On peut obtenir des copies supplémentaires ou la version française de cette publication en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

40^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

JUIN 2009

Paul Szabo, député

Le président

Rapport du Comité permanent de l'accès à
l'information, de la protection des renseignements
personnels et de l'éthique

**LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION :
PREMIERS PAS VERS UN RENOUVELLEMENT**

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

